

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA COMPÉTENCE
DES
CONSEILS DE PRÉFECTURE

EN MATIÈRE DE
Dommages causés par l'exécution des Travaux publics

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences juridiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le Samedi 3 Février 1900

PAR

Gilbert PILLON

Juge suppléant au Tribunal civil de Montbrison.



LYON

A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR DE L'UNIVERSITÉ
4, RUE GENTIL, 4

1900

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA COMPÉTENCE
DES
CONSEILS DE PRÉFECTURE

EN MATIÈRE DE

Dommages causés par l'exécution des Travaux publics

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le Samedi 3 Février 1900

PAR

Gilbert PILLON

Juge suppléant au Tribunal civil de Montbrison.



LYON

A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR DE L'UNIVERSITÉ

4, RUE GENTIL, 4

—
1900

FACULTÉ DE DROIT DE LYON

MM. CAILLEMER, O. ✱, C. ✚, I. ✚, doyen, professeur de Droit civil correspondant de l'Institut.

MABIRE, I. ✚, professeur honoraire.

THALLER, I. ✚, professeur honoraire, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

GARRAUD, I. ✚, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✚, professeur de Droit romain.

FLURER, I. ✚, professeur de Droit civil, assesseur du doyen.

ROUGIER, I. ✚, professeur d'Economie politique.

COHENDY, ✱, I. ✚, professeur de Droit commercial.

PIC, A. ✚, professeur de Droit international.

BARTIN, I. ✚, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit international privé.

APPLETON (Jean), A. ✚, professeur de Droit administratif, chargé du cours de Droit administratif (juridictions et contentieux).

LAMBERT, agrégé, chargé des cours d'Histoire générale du Droit, d'Histoire du Droit français, et de Droit civil comparé.

BOUVIER, agrégé, chargé des cours de Science et de Législation financières.

LAMEIRE, agrégé, chargé des cours d'Histoire du Droit public, de Droit administratif (doctorat politique) et de Principes généraux du Droit.

JOSSERAND, agrégé, chargé des cours de Procédure civile, de Voies d'exécution de Législation et Economie rurales.

BROUILHET, agrégé, chargé du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours d'Economie politique (doctorat politique).

HUVELIN, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

BECQ (J.), A. ✚, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. Jean APPLETON, professeur . *Président.*

BOUVIER, agrégé. }
LAMEIRE, agrégé } *Assesseurs.*

A MON PÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552407_0059

INTRODUCTION

BASES DU DROIT A INDEMNITÉ RAISONS GÉNÉRALES DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS

« La société a incontestablement le droit de faire exécuter tous les ouvrages que commande l'intérêt public; en agissant ainsi, elle use de la souveraineté qui lui est inhérente, et les particuliers doivent souffrir tous ces travaux sans pouvoir y mettre obstacle; voilà le droit social. Mais le droit des individus ne doit pas être sacrifié sans indemnité; la société, qui agit librement dans son droit, doit réparer les dommages qu'elle cause à chacun de ses membres par ses actes; elle se meut librement sans être arrêtée dans ses mouvements, mais la justice commande qu'elle indemnise ceux qu'elle lèse¹. »

La responsabilité pécuniaire de l'administration n'est pas soumise aux mêmes principes que celle des particuliers; on ne peut pas régler exclusivement la situation de l'administration ni celle des particuliers d'après les

¹ Serrigny, *Questions de droit administratif* (Travaux Publics, § 2, n° 18, p. 611).

principes formulés dans les articles 1382, 1383 du Code civil. En droit civil, pour qu'un fait puisse motiver une action en indemnité, il ne suffit pas qu'il soit nuisible à autrui, il faut encore qu'il soit illicite, c'est-à-dire qu'il constitue, de la part de son auteur, soit une faute, soit tout au moins une négligence ou une imprudence : il suit de là qu'en principe, toute faute dommageable engage la responsabilité de son auteur et qu'un dommage sans faute ne l'engage pas.

La théorie des dommages en droit administratif est plus large ; chargée de pourvoir à la satisfaction des divers intérêts sociaux, l'administration est investie de droits que ne peuvent avoir les particuliers les uns vis-à-vis des autres. Dans bien des cas, lorsqu'elle dépossède les citoyens de leur propriété ou porte atteinte à leur jouissance, elle agit dans l'exercice des droits conférés à l'autorité publique, sans commettre aucune faute ; elle doit néanmoins les indemniser du préjudice qu'ils ont subi. Cette obligation lui incombe notamment en matière de travaux publics.

Si les travaux publics étaient régis, au point de vue de la responsabilité, par les mêmes règles que les travaux privés, un grand nombre de personnes éprouveraient des dommages et des pertes irréparables.

En droit privé, le propriétaire est maître sur son terrain ; aux termes de l'article 552 du Code civil, il a, en principe, le droit de faire, sur son sol ou au-dessous, toutes les constructions, remblais ou fouilles qu'il juge à propos de faire, et de tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sans avoir de compte à rendre à son voisin ; il ne doit aucune indemnité si les travaux qu'il effectue ont pour conséquence de causer quelque

préjudice au propriétaire voisin, par exemple de diminuer ou même tarir les sources qui naissaient sur son fonds.

L'administration ne saurait avoir moins de droits qu'un particulier; lorsque le préjudice causé par les actes de l'administration est au nombre de ceux que, d'après les règles du droit civil, un particulier aurait dû souffrir sans pouvoir réclamer une indemnité, il ne paraît pas juste que l'administration soit tenue de réparer le dommage causé.

Invoquant ce principe, le Conseil d'Etat a jugé que l'administration ne devait pas d'indemnité à un usinier qui prétendait que les eaux de son bief s'étaient perdues en partie par filtration à travers un sol perméable, pendant la construction d'un canal de navigation dans le voisinage du bief¹, à un particulier lorsque l'exécution des travaux publics a eu pour effet de troubler temporairement les eaux d'un puits².

Le Conseil d'Etat a décidé également que le concessionnaire de travaux publics qui, en faisant ouvrir une tranchée, intercepte l'écoulement des eaux d'une source et empêche ces eaux de couler sur le fonds inférieur, ne fait qu'user du droit appartenant à tout propriétaire, en vertu de l'article 641 du Code civil, et n'est tenu d'aucune indemnité, si le propriétaire ne justifie avoir acquis des droits à l'usage des eaux par titre ou prescription³. Cette solution avait été appliquée

¹ C. d'Et., 20 juillet 1836, Min. de l'Int., c/ héritiers Klein, p. 365.

² C. d'Et., 14 décembre 1853, Hudelot, p. 1069.

³ C. d'Et., 16 août 1860, C^{ie} Chem. de fer d'Orléans, p. 672. — 16 mars 1870, Bobone, p. 307. — 20 mars 1874, C^{ie} Ch. de fer,

même au cas où le tarissement des eaux était déterminé par un travail aussi important que l'ouverture d'un tunnel à travers des terrains dont le tréfonds avait été acquis à l'amiable, ou par voie d'expropriation pour le passage d'une voie ferrée.

Toutefois, dans certains cas, le Conseil d'Etat n'avait pas cru conforme à l'équité de pousser cette théorie jusqu'à ses dernières conséquences; ainsi, il a accordé une indemnité au propriétaire d'une source minérale détournée par des travaux de captation et de canalisation des eaux de Plombières, exécutés pour le compte de l'Etat¹.

Cette doctrine du Conseil d'Etat, soutenue par quelques auteurs, notamment par M. Perriquet², a été combattue par MM. Christophle et Laferrière³. « Fausse est la thèse dit M. Christophle, qui prétend placer l'administration en face de la propriété privée, non pas seulement sur la même ligne, mais dans une situation exceptionnellement favorable. C'est le contraire qui est vrai. Loin de pouvoir invoquer des privilèges particuliers, l'administration, lorsqu'elle lèse des intérêts privés, est soumise à des obligations plus strictes. »

L'administration, restant dans la limite de ses droits et même remplissant des obligations qui lui sont imposées par la loi, doit réparer les dommages qu'elle cause aux

P.-L.-M., c/ d'Autun, p. 277. — 14 décembre 1877, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ comm. St-Just-sur-Loire, p. 997. — 11 juillet 1879, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ Chamboredon et Brahic, p. 605.

¹ C. d'Et., 19 décembre 1868, Dangé, p. 1071.

² Perriquet, *Traité théorique et pratique des Travaux Publics*, t. II, nos 889-890, p. 205-206.

³ Christophle et Auger, *id.*, t. II, n° 2885, p. 377.

propriétés par des travaux d'intérêt général ; l'administration, qui fait exécuter des travaux d'utilité publique, ne peut être assimilée à un propriétaire qui, dans l'exercice normal et régulier de son droit, cause un préjudice à ses voisins.

Pourquoi cette différence ? Deux raisons peuvent en être données :

1^o « Le Code civil, en consacrant les droits que tout propriétaire peut exercer sur son fonds et en l'absolvant des torts qu'il peut causer au voisin, n'a eu en vue que l'usage normal que chacun peut faire de son bien et les risques qui peuvent en résulter pour le fonds voisin, risques qui sont d'ailleurs réciproques. Il n'a pas eu à se préoccuper des risques plus considérables que l'exécution des grands travaux publics peut entraîner pour les propriétés qu'ils avoisinent, à raison des forces exceptionnelles qu'il mettent en jeu pour asservir le sol et en modifier le relief¹. »

2^o Lorsque l'administration exécute un travail d'utilité publique, lorsqu'elle creuse un canal, construit un chemin de fer, elle représente l'intérêt général, l'intérêt de tous les citoyens. Comme l'exécution des travaux publics profite à tous également, il est juste que tous y contribuent également ; il ne serait pas équitable, par exemple, que l'adoption de tel tracé pour un chemin de fer ou une route fasse peser plus lourdement ces charges sur quelques propriétaires que sur l'ensemble des intéressés : ce serait les grever d'une contribution exceptionnelle. C'est le principe d'égalité des charges pour tous. « Ce principe est susceptible d'une application directe, indirecte. D'une

¹ Laferrière, *Traité de la juridict., adm.* t. II, p. 156.

application directe, lorsque la charge est réellement susceptible d'être imposée à tout le monde comme en matière d'impôts, de service militaire. Mais il y a des cas où la charge, par sa nature même, ne peut pas être répartie directement sur tout le monde : elle frappe au contraire une propriété ou une personne indéterminée ; c'est ainsi, par exemple, qu'on exproprie pour cause d'utilité publique des propriétés déterminées ; c'est ainsi que la servitude d'alignement est infligée à des propriétés déterminées... ; ici donc l'égalité devant la loi et devant les charges ne peut être rétablie qu'indirectement par le moyen d'une indemnité qui sera payée, avec les deniers publics, au propriétaire frappé¹. »

Telles sont les raisons générales de la responsabilité qui incombe à l'Administration en matière de travaux publics ; ces considérations s'appliquent à tous les travaux qui ont le caractère des travaux publics.

Le Conseil d'État, modifiant en 1883 sa jurisprudence, a adopté un système très logique en théorie et très équitable dans ses résultats. Le commissaire du Gouvernement, Le Vavasseur de Précourt, l'a ainsi formulé dans ses conclusions : « Lorsqu'il s'agit de régler les rapports entre un propriétaire et l'État ou une compagnie exécutant un travail public, le Code civil ne s'applique pas par lui-même et ses dispositions ne peuvent être invoquées que si le travail public n'excède pas, par sa nature et par son importance, le travail qu'aurait pu faire un propriétaire sans s'exposer à une demande en indemnité. » Voici, par exemple, une source qui a été coupée au détriment d'une propriété voisine dans une opération de travail

¹ Hauriou, *Précis de droit adm.*, édit. 1897, pp. 562 et ss.

public ; si c'est en creusant un puits, l'administration ne doit aucune indemnité, car ce travail est dans les usages courants de la propriété ; si c'est en creusant un tunnel, elle doit une indemnité, ce travail ne constituant pas un usage normal de la propriété¹.

« Pour comprendre la distinction, dit M. Hauriou², il faut observer que, lorsque l'administration exécute un travail public, elle est propriétaire du terrain dans lequel l'ouvrage public se construit ; qu'en cette qualité de propriétaire, elle a le droit de causer aux voisins de ces dommages légers qui rentrent dans ce qu'on appelle les inconvénients du voisinage et qu'elle ne sort pas de ce droit, tant que les travaux qu'elle accomplit ne sortent pas du droit commun de la propriété. Jusque-là, en effet, les voisins ne peuvent pas se plaindre de souffrir de dommages spéciaux, puisque tout autre propriétaire que l'administration eût pu les leur faire supporter. »

Personne ne conteste aujourd'hui aux particuliers, lésés par l'exécution des travaux publics, le droit de réclamer et d'obtenir une indemnité.

Le contentieux des dommages causés par l'exécution des travaux publics appartient au Conseil de Préfecture, d'après l'article 4, § 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

¹ C. d'Et., 11 mai 1883, consorts Chamboredon et Brahic, c/ C^{ie} P.-L.-M., p. 480 (Conclusions de Le Vavasseur de Précourt) ; 22 mai 1885, C^{ie} Générale des Eaux, p. 550. — 8 août 1885, C^{ie} P.-L.-M., c/ Martin, p. 796. — 4 décembre 1885, Min. des Trav. publ., c/ comm. St-Ferréol d'Auroure, p. 935. — 7 février 1890 C^{ie} des Dombes et des Ch. de fer du Sud-Est, c/ Sève, p. 145. — 21 avril 1893, C^{ie} P.-L.-M., c/ Peillon et autres, p. 327.

² Hauriou, *Précis de droit adm.*, édition de 1897, p. 167.

L'étude de la compétence des Conseils de Préfecture, en cette matière, sera l'objet de notre travail.

Nous consacrerons à cette étude cinq chapitres.

Dans le premier, nous examinerons les règles générales relatives à la compétence et au droit à l'indemnité ; dans le second, les dommages causés à la propriété immobilière et à la propriété mobilière ; dans le troisième, les dommages causés aux personnes. Nous consacrerons le quatrième chapitre aux questions réservées à l'autorité judiciaire, et le cinquième aux règles spéciales de procédure.

DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

EN MATIÈRE DE

Dommages causés par l'exécution des Travaux Publics

CHAPITRE PREMIER

RÈGLES GÉNÉRALES RELATIVES A LA COMPÉTENCE ET AU DROIT A L'INDEMNITÉ

Sous l'ancienne monarchie, toutes les contestations relatives à l'exécution des travaux publics, aux dommages causés par leur exécution, au règlement des indemnités, étaient déferées aux intendants, sauf appel au Conseil du roi. Cette compétence résultait d'un grand nombre de dispositions spéciales : les actes qui ordonnaient ou concédaient l'exécution des travaux publics contenaient des clauses attribuant aux intendants le jugement de ces contestations.

Les intendants furent supprimés par la loi du 22 décembre 1789, qui établissait une administration nouvelle dans les provinces transformées en départements. La loi des 7-11 septembre 1790, votée par l'Assemblée nationale, partageait l'examen des affaires contentieuses entre les directoires de district et les directoires de département.

Lorsqu'il s'agissait de difficultés entre l'administration et les entrepreneurs sur l'interprétation et l'exécution des clauses de leurs marchés, le directoire de district était chargé de concilier les parties ; en cas de non-conciliation, le directoire de département statuait en dernier ressort (art. 3).

Lorsque les particuliers se plaignaient « de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration », le directoire de district statuait en premier et dernier ressort, lorsque la municipalité du lieu où les dommages avaient été commis n'avait pu concilier l'affaire (art. 5).

Il n'est pas question dans la loi des 7-11 septembre 1790 des dommages directement imputables à l'administration ; des discussions se sont élevées à ce sujet, nous les retrouverons plus loin.

Sous la Constitution du V fructidor an III, les directoires de district disparurent, les directoires de département furent remplacés par des administrations centrales composées de cinq membres.

Sous le Consulat, la loi du 28 pluviôse an VIII attribua aux Conseils de Préfecture la compétence que la loi des 7-11 septembre 1790 avait donnée, suivant les cas, aux directoires de district et de département¹.

La compétence en matière de dommages causés par l'exécution des travaux publics appartient aux Conseils de Préfecture en vertu de l'article 4, § 3, ainsi conçu : « Le Conseil de Préfecture prononcera sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dom-

¹ Laferrière, *Traité de la juridict. adm.*, t. I, pp. 172 et ss.
Dareste, *De la justice adm.*, pp. 122 et ss.

mages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. »

Section I. — Caractère d'ordre public de la compétence attribuée au Conseil de Préfecture.

La compétence du Conseil de Préfecture présente un caractère d'ordre public. Il n'est pas permis aux parties, quelles que soient les circonstances, d'y déroger (art. 6, C. C.). Toute clause dérogatoire, toute renonciation à la compétence du Conseil de Préfecture serait nulle et non avenue.

Le Conseil d'Etat a considéré comme nulles la clause qui priverait la partie du droit de se pourvoir devant le Conseil de Préfecture, notamment celle qui obligerait un entrepreneur à accepter la décision du ministre¹, alors même qu'on lui réserverait un recours au Conseil d'Etat², et la renonciation anticipée au droit de se pourvoir en appel devant le Conseil d'Etat³. Le Conseil d'Etat a considéré également comme nulles les conventions privées qui attribueraient au Conseil de Préfecture la connaissance d'une contestation qui serait du domaine des tribunaux judiciaires⁴.

La compétence du Conseil de Préfecture, étant d'ordre public, *ratione materiæ*, il en résulte : 1° que l'exception d'incompétence peut être soulevée en tout état de cause⁵;

¹ C. d'Et., 7 février 1867, Vidal, p. 153.

² C. d'Et., 17 mai 1855, Klotz et consorts, p. 356.

³ C. d'Et., 26 août 1863, Maret-Besson, p. 720. — C. d'Et., 26 novembre 1863, ville de Conches, p. 786.

⁴ C. d'Et., 31 décembre 1831, Benard et Lavenas, c/ comm. de Beaumont, p. 493. — C. d'Et., 18 juin 1852, Chapot, p. 244.

⁵ C. d'Et., 2 mai 1873, Barliac, p. 371.

2^o que le juge, en cas de silence des parties, doit se déclarer incompétent d'office et se dessaisir de la cause.

La compétence du Conseil de Préfecture est territoriale; par suite, en matière de dommages causés par l'exécution de travaux publics, c'est la situation des lieux où les travaux ont été exécutés qui détermine cette compétence, à l'exclusion du domicile des parties¹.

Il n'a pas été dérogé à cette règle en faveur du Conseil de Préfecture de Belfort, pour des travaux exécutés avant 1870 sur les territoires qui ont cessé d'appartenir à la France²; dès lors, le Conseil de Préfecture est incompétent pour connaître des difficultés relatives à des travaux publics exécutés pour le compte de l'Etat, à l'étranger; en conséquence, le Conseil d'Etat a jugé que c'était au Ministre des affaires étrangères qu'il appartenait de statuer, sauf recours au Conseil d'Etat, sur une contestation relative à des travaux exécutés à l'étranger pour le compte de son département³. Mais si le dommage était imputable à un entrepreneur ou concessionnaire contre lequel le Ministre ne saurait prononcer aucune condamnation pécuniaire en faveur d'un tiers, M. Laferrière⁴ estime que la contestation devrait être portée devant le juge ordinaire du lieu.

En ce qui concerne les personnes, la compétence du Conseil de Préfecture est susceptible de modifications auxquelles les parties peuvent avoir recours, par des

¹ C. d'Et., 26 novembre 1846, héritiers Jardin, c/ Beaugé et consorts, p. 510. — C. d'Et., 26 juin 1874, Vavin, p. 610.

² C. d'Et., 8 mars 1878, Ch. de fer de l'Est, c/ Stéhelin, p. 287.

³ C. d'Et., 21 mai 1880, Min. des aff. étrangères, c/ héritiers Vitalis, p. 476.

⁴ Laferrière, *Traité de la juridict. adm.*, t. II, p. 158.

clauses insérées dans les cahiers des charges, pour soumettre les litiges qui les divisent à un juge autre que celui où s'effectuent les travaux, par exemple, à un juge plus rapproché d'elles, ou à un seul Conseil de Préfecture lorsque les travaux s'étendent sur plusieurs départements. La jurisprudence du Conseil d'Etat a admis la validité de ces stipulations qui ne troublent pas l'ordre des juridictions et n'ont rien de contraire à l'ordre public ¹.

En fait, les cahiers des charges des compagnies de chemins de fer, qui ont leur point de départ à Paris, stipulent que les contestations qui s'élèveraient entre la compagnie et l'administration, au sujet de l'exécution et de l'interprétation de la concession, seront jugées administrativement par le Conseil de Préfecture du département de la Seine. Une attribution semblable avait été stipulée par le Conseil de Préfecture du département du Rhône, dans le cahier des charges du chemin de fer de Lyon à la Méditerranée. On doit remarquer d'ailleurs que ces stipulations régissent uniquement les rapports des compagnies avec le Gouvernement et que les contestations de celles-ci avec les particuliers échappent à leur empire ².

Section II. — Conditions de la compétence du Conseil de Préfecture, en matière de dommages causés par les travaux publics.

On est d'accord, après de nombreuses difficultés et de vives controverses entre l'autorité judiciaire et l'autorité

¹ C. d'Et., 20 août 1847, Labrillantais, p. 586.

² Périer, *Traité de l'organisation et de la compétence des Conseils de Préfecture*, t. I, n° 41, p. 49.

administrative, pour poser en principe que c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient de statuer sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages autres que l'expropriation, causés aux propriétés par les travaux publics, sans qu'il y ait à distinguer si ces travaux sont exécutés par l'administration en régie ou s'ils le sont par des entrepreneurs ou des concessionnaires.

Quatre conditions, que nous examinerons successivement, sont donc nécessaires pour que le Conseil de Préfecture puisse connaître les difficultés que soulève cette matière. Il faut : 1^o que les travaux d'où résultent les dommages soient des travaux publics ; 2^o que les dommages se rattachent à l'exécution des travaux ; 3^o qu'il s'agisse de préjudices autres que l'expropriation ; 4^o que les dommages soient causés par l'administration ou par les entrepreneurs ou concessionnaires qu'elle se substitue.

• § 1. — **Il faut que les travaux d'où résulte le dommage soient des travaux publics.**

Le caractère de travaux publics appartient à tous les travaux régulièrement autorisés, exécutés pour le compte des diverses personnes administratives, dans l'intérêt des services publics dont l'Administration est chargée en vue de satisfaire aux besoins communs des citoyens.

Trois éléments doivent se trouver réunis pour qu'un travail puisse être qualifié travail public. Il faut : 1^o que le travail soit exécuté pour le compte de l'État ou d'une personne morale assimilée à l'État ; 2^o que le travail présente une destination d'utilité publique ; 3^o qu'il ait été autorisé.

I. Il faut que le travail soit exécuté pour le compte de l'Etat ou d'une personne morale assimilée à l'Etat, départements, communes, établissements publics.

On a toujours admis que les travaux exécutés pour le compte de l'État par ses divers agents, en régie, ou par des entrepreneurs et des concessionnaires, ont le caractère de travaux publics, pourvu qu'ils aient une destination d'utilité publique. Il en est de même des travaux exécutés dans l'intérêt des départements, que la jurisprudence assimilait avant la loi du 10 mai 1838, aux travaux de l'Etat et surtout depuis cette loi qui a consacré leur personnalité.

Pendant longtemps, la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de Cassation ne reconnaissait le caractère de travaux publics qu'aux travaux communaux dont l'adjudication avait eu lieu publiquement dans les formes prescrites pour les travaux de l'État et dont l'exécution avait été surveillée par l'autorité supérieure. A partir de 1843, le Conseil d'État repoussa cette distinction et décida que c'était la destination d'utilité publique des travaux qui leur donnait le caractère de travaux publics; le Tribunal des Conflits consacra définitivement cette jurisprudence; l'assimilation des travaux communaux aux travaux de l'État est faite d'une manière absolue. C'est ainsi, par exemple, que le Tribunal des Conflits a reconnu ce caractère à des travaux d'abaissement ou de nivellement du sol d'une rue¹.

¹ Tribunal des Conflits, 29 mars 1850, Thomassin et Besniard, c/comm. de Rémalard, p. 321; *id.*, Séjourné, p. 324. — 3 avril 1850, Mallez, c/ ville de Valenciennes, p. 329. — 3 juillet 1850, Pairel, c/ ville de Vitré, p. 643.

Les travaux exécutés par les établissements publics ont également le caractère de travaux publics. Deux lois ont eu à cet égard beaucoup d'influence. La loi du 23 décembre 1809 (art. 49) a assimilé les travaux exécutés par les hospices aux travaux publics ; la loi du 21 juin 1865 (art. 16) a fait la même assimilation en ce qui concerne les travaux des associations syndicales autorisées. Le Conseil d'Etat, appliquant ce principe, a reconnu aux travaux de construction ou de réparation d'un hospice le caractère de travaux publics rentrant dans la compétence du Conseil de Préfecture¹.

A l'inverse, les travaux qui ne sont pas exécutés pour le compte des personnes administratives ne sont pas des travaux publics, même s'ils sont exécutés pour un établissement d'utilité publique ou sont d'intérêt public comme les travaux d'exploitation des mines ou des sources minérales privées². Le Conseil d'Etat l'a jugé à l'occasion d'un musée construit pour le compte de la Société des antiquaires de Picardie ; il a annulé pour incompétence les arrêtés par lesquels le Conseil de Préfecture avait statué sur des contestations qui s'étaient élevées entre cette société et l'architecte chargé des travaux³.

II. *Il faut que le travail présente une destination d'utilité publique.*

Il faut, en d'autres termes, qu'il ait pour objet la construction, la modification, la réparation ou l'entretien d'ouvrages affectés à une destination d'utilité générale ou

¹ C. d'Et., 27 février 1847, Tortrat, p. 93. — 14 juillet 1876, Commission adm. de l'Hospice de Bourbon-Lancy, c. Duquaire et Fassy, p. 693.

² Hauriou, *Précis de droit adm.*, 3^e édition, 1897, p. 762.

³ C. d'Et., 19 janvier 1860, Schulters, p. 53.

exécutés en vue d'un service public ; tels sont les travaux des Ponts et Chaussées, ceux qui ont trait aux voies de communication fluviales et terrestres, aux constructions civiles ou religieuses, etc., etc.

Au contraire, les travaux ne présentant pas ce caractère d'utilité publique ne sont pas des travaux publics, et rentrent dans la compétence des tribunaux judiciaires. Tels sont les travaux entrepris par un particulier, dans son intérêt, bien qu'ils aient été autorisés par l'administration. Ne sont pas des travaux publics les travaux de nivellement ¹, d'alignement ², de construction d'un trottoir exécutés par un propriétaire sur une route, devant sa maison ³, ou les travaux destinés à amener les eaux d'une ville dans une propriété riveraine d'une rue ⁴. Si la construction de ce trottoir arrête le cours des eaux pluviales et ménagères, qui deviennent stagnantes ³, si des infiltrations se produisent par la rupture d'un branchement ⁴, les tribunaux administratifs seraient incompétents pour statuer sur les réclamations des voisins qui se plaignent de cet état de choses.

Tels sont les travaux prescrits dans un intérêt de police et de sûreté publique ; c'est en ce sens que le Conseil de Préfecture a été déclaré incompétent pour connaître d'une demande d'indemnité pour dommages résultant de l'exécution d'un arrêté préfectoral ayant ordonné la démolition d'une maison pour cause de péril imminent ⁵.

¹ C. d'Et., 2 août 1860. Fumeau, p. 594.

² Cass., 23 novembre 1868, Cardeau D., 69, I, 33.

³ C. d'Et., 14 février 1861, Préfet du Tarn, p. 116.

⁴ C. d'Et., 4 août 1876, ville de Paris c/ Verbois, p. 778. — 13 juin 1873, ville de Paris, c/ Mariton, p. 558.

⁵ Conflits, 29 juillet 1876, Lecoq, c/ Louis, p. 730.

III. *Il faut que le travail ait été autorisé par l'administration.*

Les travaux publics doivent, en effet, être décidés au nom de la personne morale pour le compte de laquelle ils sont exécutés, par l'autorité administrative compétente. C'est ainsi que les travaux de l'État doivent être ordonnés par une loi, s'il s'agit de grands travaux, ou par un décret « rendu en la forme des règlements d'administration publique » s'il s'agit de « travaux de moindre importance » (art. 1, loi du 27 juillet 1870) ; c'est ainsi que les travaux départementaux doivent être décidés par le Conseil général (loi du 10 août 1871), les travaux communaux par le Conseil municipal. Les délibérations de ces Conseils doivent être approuvées, en certains cas, par des autorités diverses. Dans d'autres cas, des déclarations d'utilité publique, des enquêtes peuvent être nécessaires¹.

Lorsque ces décisions n'ont pas été prises et que les travaux sont irrégulièrement engagés, la question se pose de savoir s'il y a opération de travaux publics et, par suite, si le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer sur les dommages causés par leur exécution.

Pour résoudre cette question délicate, il faut faire une distinction.

Les irrégularités commises enlèvent-elles à l'opération de travail public toute base légale ? Il n'en reste qu'une atteinte illicite, une voie de fait contre la propriété, rentrant dans la compétence des tribunaux judiciaires. Tel est le cas des travaux et des occupations temporaires de terrains non autorisés par l'autorité administrative. La

¹ Hauriou, *Précis de droit adm.*, 3^e édition, p. 763 ; 2^e édition, p. 625.

compétence du Conseil de Préfecture, en effet, a pour cause le caractère administratif que l'acte d'autorisation imprime aux travaux; si cet acte fait défaut, la compétence administrative manque de base et l'autorité judiciaire reprend ses droits.

Ainsi, il a été jugé que, bien que l'établissement d'un abattoir communal ait été régulièrement autorisé, les travaux exécutés dans l'intérêt de son exploitation, sans autorisation régulière de l'administration, ne sont pas des travaux publics¹. Il en est de même des travaux entrepris sans approbation préfectorale par le concessionnaire d'une commune pour l'éclairage de la commune; l'approbation préfectorale était une condition nécessaire pour attribuer le caractère de travail public autorisé au travail entrepris par le concessionnaire². Il suit de là que les dommages provenant des travaux effectués sans autorisation n'ont pas le caractère de dommages causés par des travaux publics et relèvent de l'autorité judiciaire. Nous examinerons cette question dans le chapitre iv (questions réservées à l'autorité judiciaire).

Si les irrégularités viciant l'opération de travail public ne sont pas assez graves pour lui faire perdre toute base légale administrative, les travaux entrepris conservent leur caractère de travaux publics; dès lors, en l'absence de toute voie de fait, le Conseil de Préfecture sera compétent pour statuer sur les difficultés auxquelles leur exécution peut donner lieu. La solution contraire aurait

¹ Cass., 29 janvier 1861, Thiboust, c/ ville de Saint-Germain-en-Laye, D., 61, I, 122.

² Paris, 25 février 1893, Société franco-belge, c/ Thibault, D., 93, II, 226.

privé les administrations publiques du bénéfice de cette compétence précisément dans les affaires où des irrégularités ont été commises à leur préjudice. Cette théorie se dégage des arrêts qui ont été rendus par le Conseil d'État en cette matière.

Tout d'abord, le Conseil d'État a décidé que les irrégularités commises, une fois l'opération de travail public autorisée et décidée, ne pouvaient modifier le caractère public des travaux.

Ainsi, la circonstance que des travaux de reconstruction d'une église paroissiale, entrepris au nom du Conseil de fabrique, avec l'approbation du Conseil municipal, n'auraient pas fait l'objet d'une adjudication publique, ne leur fait pas perdre le caractère de travaux publics¹.

Puis, le Conseil d'État a décidé que l'inobservation des formalités légales avant l'exécution des travaux ne faisait pas disparaître leur caractère de travaux publics; ce qui le maintient, c'est l'objet même de ces travaux, et non pas l'autorisation plus ou moins régulière de l'administration.

Ainsi des travaux communaux sont exécutés par ordre du maire, sans l'approbation du Conseil municipal²; des travaux de réparation au presbytère sont ordonnés par un desservant, conformément à une délibération du Conseil de fabrique; cette délibération n'est approuvée ni par l'évêque diocésain, ni par le Conseil municipal³; des travaux complémentaires sont entrepris dans un but

¹ C. d'Et., 14 novembre 1879, Bourgeois, p. 696. — 21 février 1873, Grenier, p. 193.

² Tribunal des Conflits, 26 juin 1880, Valette, c/ comm. de Lucenay-les-Bains, D., 82, III, 29.

³ C. d'Et., 15 février 1889, Lemaire, p. 225.

d'utilité publique ; l'autorisation de les exécuter est annulée pour inaccomplissement des formalités légales et n'est pas régularisée¹ ; toutes ces irrégularités ne sont pas de nature à changer le caractère des actes administratifs, ni à transformer les travaux en voies de fait.

Des délibérations d'un Conseil municipal n'ont pas été approuvées par le préfet² ; des travaux complémentaires entrepris dans un but d'utilité publique, conformément aux instructions des ingénieurs, n'ont été approuvés par le préfet que postérieurement à leur exécution³, les travaux entrepris conservent leur caractère de travaux publics. En général, l'autorisation, l'approbation administratives doivent précéder l'exécution des travaux ; mais il peut arriver que les circonstances commandent d'agir sans retard ; les travaux ainsi exécutés, l'administration qui n'a pu les prescrire ou les autoriser les approuve. L'effet de cette approbation rétroagit au moment de l'exécution des travaux, qui doivent être appréciés quant à la compétence avec le caractère que cette approbation leur imprime.

De même, des ouvrages ayant le caractère de travaux publics ne perdent pas ce caractère, alors qu'avant leur exécution, certaines formalités requises n'auraient pas été remplies ; des formalités, telles qu'une enquête⁴, une déclaration d'utilité publique ne sont pas considérées

¹ C. d'Et., 18 février 1893, Dubois et Saint-Père, p. 155.

² C. d'Et., 29 juin 1895, Réaux, p. 558.

³ C. d'Et., 3 avril 1897, Dame Larinier, c/ Syndicat du canal de Gignac, p. 291. — Cass. 26 juin 1866, D., 66, I, 473 ; 11 février 1868, D., 68, I, 381.

⁴ C. d'Et., 26 janvier 1894, Lebreton, p. 73.

comme des éléments nécessaires du travail public¹. Ainsi, des travaux sont entrepris dans un but d'utilité publique, en vertu de délibérations des Conseils compétents suivies de décisions préfectorales approbatives ; le décret déclaratif d'utilité publique n'intervient qu'après l'exécution partielle des travaux, le caractère public des travaux subsiste².

Le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer sur toutes les difficultés auxquelles l'exécution des travaux irrégulièrement autorisés peut donner lieu, qu'il s'agisse soit de demandes en indemnités pour dommages, soit de demandes en paiement.

Lorsque des particuliers ont exécuté des travaux ayant le caractère de travaux publics, travaux de démolition et de reconstruction d'une église, opérés par le curé³, travaux de reconstruction d'un pont, par le propriétaire d'un moulin (le pont servant à la fois à mettre le moulin en communication avec l'autre côté de la rivière, et à relier entre eux les deux tronçons d'un chemin vicinal⁴), travaux de construction d'un chemin vicinal⁵ et ont formé contre les communes une demande en paiement ; c'est en vain, que celles-ci, pour se soustraire à la juridiction administrative, prétendraient se prévaloir de ce que la

¹ C. d'Et., 5 mai 1893, Sommelet, c/ comm. de Rolampont, p. 369.

² C. d'Et., 26 mai 1894, de Gaste, p. 371.

³ Tribunal des Conflits, 15 janvier 1881, Dasque, c/ comm. de Lutilhous, pp. 78-79.

⁴ C. d'Et., 16 décembre 1881, comm. de Plaisance, de Tasque et de Lasserade, c/ Castagnon, p. 1013.

⁵ C. d'Et., 3 juin 1881, Lorenzoni, p. 610. — 13 mai 1892, comm. de Longpré, p. 441.

demande en paiement était fondée sur les règles du droit commun et sur un quasi-contrat de gestion d'affaires¹, ou de ce que les travaux n'auraient pas été autorisés ni entrepris régulièrement², l'inobservation des formalités légales ne fait pas disparaître le caractère de travaux publics. De plus, l'obligation des communes est subordonnée à l'utilité des travaux qui ne peut être appréciée que par l'autorité administrative.

§ 2. Il faut que les dommages se rattachent à l'exécution des travaux.

Cette seconde condition sera développée dans la section II du chapitre II, consacrée à l'étude des dommages qui ont donné lieu à des difficultés, au point de vue de la compétence.

§ 3. Il faut qu'il s'agisse de préjudices autres que l'expropriation.

La loi du 28 pluviôse an VIII avait chargé le Conseil de Préfecture de statuer « sur les réclamations des particuliers pour torts et dommages » (art. 4, § 3) et sur « les demandes et contestations concernant les indemnités dues à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics » (art. 4, § 4). A cette époque, l'appréciation des préjudices de toute espèce que les propriétaires pouvaient subir par suite de l'exécution des travaux publics, y compris l'expropriation, rentrait dans les attributions du Conseil de Préfecture. La loi du 16 septembre 1807 adopta les mêmes principes : elle prévoyait des cas d'expropriation

^{et 2} Voir notes 3, 4 et 5 de la page précédente.

et des cas de dommages ou d'occupation temporaire ; elle appliquait aux uns et aux autres les mêmes règles et renvoyait pour les règlements des indemnités au Conseil de Préfecture.

Cette législation ne donnait pas des garanties suffisantes aux particuliers, surtout lorsque leurs immeubles devaient être pris pour l'exécution des travaux. Aussi la loi du 8 mars 1810 conféra au chef d'Etat le droit de déclarer l'utilité publique et attribua compétence à l'autorité judiciaire pour prononcer l'expropriation et régler les indemnités. La loi du 22 juillet 1833 créa un jury spécial pour fixer les indemnités ; la loi du 3 mai 1841 simplifia la procédure et maintint la compétence de l'autorité judiciaire et du jury. Depuis 1810, le mot « dommages » a un sens spécial dans la langue administrative ; tout ce qui n'est pas expropriation est dommage.

« Le dommage est toute atteinte directe et matérielle, portée à la propriété privée, par suite de l'exécution de travaux publics, sans qu'il y ait incorporation au domaine public d'aucune fraction du sol¹. » Ce dernier caractère est remarquable en ce qu'il marque la limite, souvent fort difficile à reconnaître qui sépare le dommage de l'expropriation.

« L'expropriation est l'aliénation forcée à charge d'indemnité d'un immeuble destiné à des entreprises d'utilité publique². » Elle se reconnaît à cinq caractères essentiels ; il faut : 1^o qu'il y ait aliénation, c'est-à-dire translation de propriété ; 2^o que cette translation soit forcée ;

¹ Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des Travaux publics*, t. II, n^o 2263, p. 359.

² De Halleau, *Traité de l'expropriation*, t. I, n^o 168, p. 138.

3° qu'elle ait lieu à charge d'indemnité ; 4° qu'elle s'applique à un immeuble ; 5° que la cession de cet immeuble soit réclamée au nom de l'utilité publique.

L'expropriation n'existe qu'autant qu'il y a dépossession, changement de propriétaire ; celui qui n'est pas entièrement dessaisi de son droit de propriété, celui qui éprouve une modification dans ses droits immobiliers, une restriction dans sa jouissance ou une simple interruption dans sa possession, ne peut se dire exproprié, puisqu'il conserve son immeuble avec toute l'étendue qu'il avait précédemment.

Il arrive souvent qu'en dehors de l'expropriation, prévue par la loi du 3 mai 1841, des actes administratifs aient pour résultat de déposséder indirectement un propriétaire au profit de l'administration ; ainsi, les plans généraux d'alignements, qui obligent les propriétaires des immeubles atteints par l'alignement à abandonner les terrains non bâtis compris dans la largeur des voies publiques ; cette cession a lieu moyennant une indemnité fixée par le tribunal judiciaire ; dans ce cas, il y a non pas un dommage, mais une expropriation soumise, quant au règlement de l'indemnité, à des règles spéciales.

La distinction entre le dommage et l'expropriation présente un intérêt considérable, au point de vue de la compétence. Les dommages causés par les travaux publics rentrent dans la compétence du Conseil de Préfecture, tandis que toutes les questions se rattachant à l'expropriation rentrent dans le domaine des tribunaux judiciaires.

Cette distinction a donné lieu à des difficultés, en ce qui concerne une certaine catégorie de dommages, les dommages permanents ; pendant longtemps la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ont été

en désaccord ; nous traiterons cette question, avec détails, dans la section I du chapitre II.

§ 4. Il faut que les dommages soient causés par l'Administration ou par des entrepreneurs ou concessionnaires qu'elle se substitue.

Le Conseil de Préfecture est compétent pour connaître des dommages causés par les travaux publics, sans qu'il y ait à distinguer, si les travaux ont été exécutés par l'administration en régie ou s'ils l'ont été par des entrepreneurs ou concessionnaires, sans distinguer si l'action est dirigée contre l'administration à raison de ses plans et de ses ordres de service, ou contre l'entrepreneur ou concessionnaire, à raison de ses procédés d'exécution et des opérations de ses ouvriers. C'est le travail public qui est réputé le véritable auteur du dommage, c'est lui qui est en cause, quelle que soit la partie assignée¹.

Il n'y a pas de distinction à établir, au point de vue de la compétence, entre les entrepreneurs et les concessionnaires de travaux publics ; la loi de pluviôse a compris les uns et les autres dans la même dénomination. Le contrat de concession a, en effet, pour objet, comme le contrat d'entreprise, l'exécution des travaux publics. La seule différence existe dans le paiement du prix, qui consiste en une somme fixe, pour le contrat d'entreprise et dans la perception d'un péage temporaire quand il s'agit du contrat de concession. Ainsi, la jurisprudence a décidé que les concessionnaires d'un canal ou d'un chemin de fer sont considérés comme entrepreneurs de travaux publics et que, par suite, c'est au Conseil de Préfecture à pro-

¹ Laferrière, *Traité de la juridict. adm.*, t. II, p. 159.

noncer sur les réclamations particulières pour torts et dommages procédant de leur fait¹.

Le bénéfice de la compétence administrative, en cette matière, n'appartient qu'aux personnes qui ont traité avec l'administration; c'est ainsi que le Conseil de Préfecture a été déclaré incompétent pour connaître d'une demande d'indemnité formée à raison de dommages résultant de l'exécution de travaux publics contre le sous-traitant de l'adjudicataire de ces travaux².

Les termes du paragraphe 3 de l'article 4, en distinguant les dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et ceux qui sont provoqués par le fait de l'administration, ont donné lieu à des difficultés et ont fait naître des controverses. De ce que la loi n'accorde juridiction au Conseil de Préfecture que pour les dommages qui procèdent du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration, des auteurs ont soutenu³ que les réclamations, lorsque les dommages émanaient de l'administration, devaient être présentées au Ministre, seul compétent pour reconnaître les dettes de l'Etat, sauf recours au Conseil d'Etat. Les tribunaux judiciaires, disait-on, ne peuvent pas prononcer, puisqu'ils seraient obligés d'apprécier le caractère et les effets d'un acte administratif; les Conseils de Préfecture ne doivent pas non plus statuer, puisque la loi de pluviôse ne parle exclusivement que du fait personnel des entrepreneurs et non

¹ C. d'Et., 23 juillet 1840, affaire Augustin, p. 261. — 2 juin 1843, Baguet, p. 263.

² C. d'Et., 15 février 1895, Bertrand-Rosazza, p. 163. — 6 avril 1895, Mille, c/ Mortier et autres, p. 360.

³ Cormenin, *Droit administratif*, édition de 1840, t. I, p. 554, note 5; t. II, p. 430.

du fait de l'administration. Quelques arrêts avaient consacré cette interprétation et décidé que les Conseils de Préfecture étaient incompétents pour apprécier les dommages résultant du fait de l'administration, et que ce droit appartenait à l'administration seule¹.

La majorité des auteurs et la jurisprudence ont admis, avec raison, que le Conseil de Préfecture devait connaître des actions en indemnité pour dommages, soit lorsque l'administration est l'auteur du préjudice, soit lorsque le dommage provient du fait de l'entrepreneur.

En effet, avant la loi de l'an VIII, les réclamations des particuliers, pour dommages causés par l'exécution des travaux publics, étaient jugées administrativement; c'était un principe absolu. L'application de cette règle ne présentait aucune difficulté lorsque l'administration était en cause; au contraire, les contestations entre les entrepreneurs et les particuliers étaient jugées par les tribunaux ordinaires. Cependant, comme les entrepreneurs n'agissent que pour le compte de l'administration, lorsqu'ils exécutent des travaux publics, on ne pouvait les soumettre à une autre juridiction que celle à laquelle l'administration elle-même était assujettie; c'est pour ce motif que la loi du 28 pluviôse, faisant exception à la règle générale qui veut que les contestations entre particuliers soient jugées par les tribunaux, a appelé le Conseil de Préfecture à prononcer sur les réclamations des particuliers qui se plaindraient des torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs. Par ces expressions « et non du fait de l'administration » la loi n'a pas entendu décliner la compétence du Conseil de Préfecture,

¹ C. d'Et., 22 juin 1825, Combes, c/ la ville d'Avignon, p. 347.

lorsque l'administration serait elle-même en cause ; elle a voulu dire seulement que, par exception, les entrepreneurs seraient justiciables des Conseils de Préfecture dans le cas où ils agissent pour le compte de l'administration¹.

A l'appui de cette interprétation de l'article 4, § 3, il y a une autre explication tirée des textes.

Cette disposition a été extraite par le législateur de l'an VIII de l'article 5 de la loi des 7-11 septembre 1790, ainsi conçu :

« Les particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration, se pourvoiront contre les entrepreneurs, d'abord devant la municipalité du lieu où les dommages auront été commis et ensuite devant le directoire de district, qui statueront en dernier ressort, lorsque la municipalité n'aura pu concilier l'affaire. »

Quant aux dommages directement imputables à l'administration, la loi de 1790 n'en dit rien. A cette époque, les directoires de district ne pouvaient pas connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat, qui exécutait la plupart des grands travaux publics ; « l'Etat n'aurait pu trouver dans cette juridiction ni assez de lumière, ni assez d'impartialité, surtout dans un temps où les municipalités et les directoires étaient soumis à la nomination des électeurs, sans que le Gouvernement y eût aucune part² ». Si la loi de 1790 ne parle pas de ces

¹ Périer, *Traité de l'organisation et de la compétence des conseils de préfecture*, t. I, n° 311, p. 367.

² Serrigny, *Traité de l'organisation de la compétence en matière contentieuse adm.*, t. II, n° 704, p. 201.

réclamations, c'est que le législateur entendait les réserver à l'administration centrale, c'est-à-dire aux ministres, dont la compétence était générale sur les actions tendant à faire déclarer l'Etat débiteur.

Lorsque les attributions contentieuses des directoires de département et de district eurent été transférées au Conseil de Préfecture et au Conseil d'État, on a beaucoup discuté à ce sujet, surtout en commentant l'article 4 de la loi de pluviôse qui a reproduit et imité le silence de la loi de 1790.

On a supposé que le législateur avait copié dans l'article 5 les mots « fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration », sans peut-être se rendre compte de leur portée et sans y attacher un sens bien déterminé.

« Il était désirable, dit M. Laferrière¹, au point de vue de l'unité de compétence et des intérêts de la propriété, que les lois de 1790 et de l'an VIII fussent interprétées comme elles l'ont été; mais c'est grâce à des procédés d'interprétation subtile. Non seulement ces textes ne comprennent pas les réclamations dirigées contre l'administration, mais ils les excluent et cela est d'autant plus significatif à une époque où les questions de responsabilité pécuniaire de l'État ne ressortissaient qu'aux ministres seuls compétents pour déclarer l'État débiteur. »

Depuis longtemps, la jurisprudence du Conseil d'État s'est nettement prononcée en faveur de l'attribution au Conseil de Préfecture des réclamations pour torts et dommages, sans distinguer si les dommages proviennent du fait de l'administration ou du fait de l'entrepreneur².

¹ Laferrière, *Traité de la juridict. adm.*, t. I, p. 193 (note).

² C. d'Et., 27 août 1833, Préfet du nord, c/ Questel, p. 518. — C. d'Et., 3 février 1835, Berthier, p. 80. — C. d'Et., 10 décembre

Section III. — Conditions générales du droit à indemnité.

Après avoir étudié les règles générales et les conditions de la compétence du Conseil de Préfecture en matière de dommages causés par les travaux publics, nous allons examiner sommairement, bien que cette question ne soit pas comprise dans l'étude de la compétence, quels sont les dommages qui peuvent donner lieu à indemnité.

Pour donner lieu à indemnité, le dommage doit réunir les cinq caractères suivants que la jurisprudence du Conseil d'État a consacrés.

I. Il faut que les dommages proviennent de faits excédant l'exercice légitime des droits de tout propriétaire.

Nous avons développé cette première condition dans l'introduction en traitant des bases du droit à indemnité.

II. Il faut que le dommage ne provienne ni du fait du propriétaire, ni de la force majeure, sans mélange du fait de l'administration.

Pour qu'une indemnité soit due, il n'est pas nécessaire qu'il y ait faute de l'administration, mais il faut au moins qu'il y ait de sa part un fait qui engage sa responsabilité. « Elle ne peut être tenue de réparer, dit M. Aucoc, les dommages causés par des cas de force majeure, par un de

1840, Jacques, c/ comm. de Sirod, p. 421. — C. d'Et., 6 septembre 1843, V^{ve} de Lamothe, p. 509. — C. d'Et., 19 avril 1844, V^{ve} Henry, p. 240. — C. d'Et., 19 juin 1856, Tonnelier, c/ comm. de Vinneuf, p. 434. — C. d'Et., 30 novembre 1877, V^{ve} Lefort, p. 953.

ces événements calamiteux, en dehors des prévisions humaines dont personne n'est responsable¹. »

Il suit de là qu'il n'y a pas lieu à indemnité lorsque le dommage, malgré sa relation avec un travail public, a eu pour cause un cas de force majeure, tel que orage, tempête, inondation, crue de rivière².

Si le cas de force majeure coïncide avec un fait ou une faute de l'administration, si les conséquences d'un orage ou d'un débordement de rivière ont été aggravées par les dispositions défectueuses des travaux exécutés par l'administration, celle-ci doit, au moins pour partie, contribuer à la réparation du dommage³.

L'administration n'est pas responsable, si c'est le propriétaire qui est en faute ; ainsi le Conseil d'État a refusé d'indemniser un propriétaire à raison de l'inondation d'un rez-de-chaussée, produite par des travaux de déblais qu'il avait exécutés depuis la construction d'un chemin de fer⁴.

III. *Il faut que le dommage soit direct et matériel.*

¹ Aucoc, *Conférences sur l'administration et le Droit administratif*, t. II, n° 726, p. 452.

² C. d'Et., 17 janvier 1838, Rodet, c/ Min. des Trav. Publ., p. 35 (orage). — C. d'Et., 27 août 1839, Danjou, p. 489 (crue exceptionnelle). — C. d'Et., 15 janvier 1875, Beck, p. 55 (tempête.) — C. d'Et., 14 mai 1875, C^{ie} d'Orléans, c/ Chapuis, p. 488 (crue).

³ C. d'Et., 4 juillet 1860, Ch. de fer du Midi, p. 530. — C. d'Et., 19 mars 1868, Jullien, p. 332. — C. d'Et., 3 février 1882, C^{ie} du Ch. de fer du Midi et du Canal latéral de la Garonne c/ d'Augeros, p. 122.

⁴ C. d'Et., 24 novembre 1882, C^{ie} du Ch. de fer du Midi, c/ Bouloc, p. 934. — Dans le même sens, 31 janvier 1873, Esbrayat, c/ Marc, p. 121.

Suivant une jurisprudence ancienne, les dommages, pour pouvoir donner lieu à indemnité, doivent affecter directement et matériellement la propriété.

Cette formule, qui caractérise assez nettement un système appliqué dans de nombreuses espèces, a donné lieu à de fréquentes difficultés; après avoir été approuvée au début par d'anciens auteurs¹, elle a été vivement critiquée en doctrine².

On a reproché à la jurisprudence du Conseil d'Etat d'être arbitraire, aucune loi n'ayant consacré la formule sous laquelle elle se produit; la loi du 28 pluviôse parle simplement des dommages causés à la propriété privée sans les spécifier comme celle du 21 avril 1810, sans opposer, aux dommages directs et matériels, les dommages indirects et non matériels. Les articles 1382 et suivants du Code civil exigent la réparation du préjudice causé par le fait ou la faute de l'homme sans faire de distinction entre les dommages directs et indirects. Ces textes fournissent une indication manifeste de la volonté du législateur d'étendre le droit à l'indemnité à tous les préjudices qui résultent de l'exécution des travaux publics. Pour évaluer l'indemnité, le jury d'expropriation prend en considération tous les préjudices, quels qu'ils soient, qui résultent de l'expropriation; il ne saurait en être autrement lorsqu'il s'agit de la réparation de dommages causés en dehors de toute expropriation.

La raison et l'équité se refusent à accepter quelques-

¹ Serrigny, *Quest. de Droit adm.*, nos 28, 29, 30, 31, pp. 617-618, 619.

² Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des Trav. publ.*, n° 2295, p. 385.

unes des conséquences que cette jurisprudence, rigoureusement appliquée, entraînerait. « Prise à la lettre, dit M. Christophle, elle subordonnerait le droit à l'indemnité à l'atteinte directe et matérielle portée à la propriété par l'exécution des travaux. Il faudrait que l'immeuble fût matériellement détérioré; que ses fondations fussent ébranlées, que des infiltrations ou des crevasses se fussent produites pour que son propriétaire pût obtenir une réparation quelconque. Mais il existe une foule de dommages qui, sans dégrader matériellement la propriété, l'affectent dans ses conditions essentielles et la déprécient; nous ne parlons pas seulement des difficultés d'accès dont la réparation ne fait plus aujourd'hui l'objet d'un doute, mais encore de certains autres dommages tels que la privation d'air, de force ou d'aspect. »

Ces critiques étaient fondées; ces expressions avaient fourni à l'administration le moyen d'éluder la responsabilité de ses actes, grâce à des subtilités, et avaient favorisé de nombreuses injustices. Depuis quelques années, le Conseil d'Etat emploie moins cette formule et se montre plus favorable aux intérêts des particuliers. M. Aucoc a donné de cette formule une explication plus équitable : « Le Conseil d'Etat a-t-il voulu dire qu'il faut que la propriété soit touchée par le travail public, par la pioche des ouvriers ou par l'ouvrage exécuté, de telle sorte qu'un remblai dont le pied touche au mur donne droit à indemnité et que ce droit disparaîtrait si le remblai était à quelques centimètres? Non. Le Conseil d'Etat a voulu dire, par le mot direct, qu'il fallait que le dommage fût la conséquence immédiate et non pas éloignée du fait de l'administration et, par le mot matériel, qu'il fallait que le dommage consistât dans une diminution de valeur

ou dans une privation de jouissance facilement appréciable¹. »

Le Conseil d'Etat, tout en proclamant la nécessité de la double condition à laquelle il attache le droit à une indemnité, est assez disposé à y faire les infractions que l'équité réclame ; il se borne actuellement, dans la plupart des cas, à dire que le dommage est ou n'est pas de nature à donner droit à indemnité ; tout dépend de la nature du préjudice.

Nous allons citer, comme exemples, quelques espèces dans lesquelles le Conseil d'Etat croit juste d'accorder une indemnité ou, au contraire, croit convenable de la refuser.

Le Conseil d'Etat considère comme directs et matériels, donnant droit à une indemnité, les dommages résultant des infiltrations des eaux dans les caves d'une maison² ou les infiltrations des latrines d'une caserne³, la dépréciation causée à un immeuble par suite des difficultés d'accès provenant soit de l'abaissement⁴, soit de l'exhaussement⁵ de la voie publique.

¹ Aucoc, *Conférences sur l'administration et le Droit administratif*, t. II, n° 727, p. 455.

² C. d'Et., 25 janvier 1855, ville d'Amiens, p. 70. — 10 décembre 1857, Breuillier, p. 806. — 16 mai 1873, ville de Paris, c/ Pacault, p. 439, etc...

³ C. d'Et., 31 décembre 1855, Min. de la Guerre, p. 772. — 18 août 1856, Min. de la Guerre, c/ Péan-de-Saint-Gilles, p. 552, etc...

⁴ C. d'Et., 31 mars 1848, V^e Giraud, p. 150. — 30 mars 1854, ville de Saint-Quentin, c/ Dlle Alizard, p. 256. — 30 juillet 1857, Laugée, p. 624.

⁵ C. d'Et., 15 mars 1844, Scalabre, p. 155. — 26 février 1863, Auvray, p. 203. — 16 mai 1872, Labitte et Lefranc, p. 323. — 4 juillet 1879, Bazin, c/ Seguin et C^{ie}, p. 576. — 3 juin 1881, Serres, c/ département des Landes, p. 615, etc., etc...

La privation d'eau et de lumière résultant pour une maison de l'exécution de travaux publics, tels que la construction d'un pont de chemin de fer ou d'un remblai, constitue un dommage direct et matériel et peut donner lieu à indemnité au profit du propriétaire¹.

La simple privation de vue sur les environs ne donne pas droit à indemnité².

Voici une hypothèse récente, assez curieuse³. A la suite de travaux publics, un fort remblai est élevé dans le voisinage d'un moulin à vent ; ce remblai intercepte le vent régnant dans la contrée et empêche le moulin de tourner. Le dommage est évident, l'atteinte matérielle portée à la propriété l'est moins ; en effet, il n'a pas été touché à la propriété où se trouve le moulin, qui est à une certaine distance du remblai. Mais, à la réflexion, on s'aperçoit, dit M. Hauriou, « que le droit de propriété ne doit pas être entendu d'une façon étroite, qu'il ne donne pas seulement droit à la jouissance du sol, mais aussi au soleil, aux pluies, aux vents, en un mot à toutes les circonstances atmosphériques qui constituent le climat de la région⁴ ». Il y a eu modification dans ces circonstances atmosphériques, il y a donc atteinte à la propriété et, par suite, le propriétaire lésé a droit à une indemnité.

L'administration ne peut pas être condamnée à payer des indemnités pour les dommages indirects non matériels, causés à la propriété « c'est-à-dire par la privation

¹ C. d'Et., 10 décembre 1857, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 804. — 3 juillet 1861, Delbert, p. 583. — 25 mars 1867, C^{ie} Ch. de fer du Midi, p. 308. — 28 mai 1868, comm. de Moissac, p. 615, etc...

² 25 mars 1867, Ch. de fer du Midi, p. 308.

³ C. d'Et., 30 janvier 1890, Bompont-Nicol, p. 112.

⁴ Hauriou, *Précis de droit adm.*, 3^e édition, p. 766.

d'avantages dont tout le monde jouit sans y avoir un titre positif, pour les préjudices qui ne sont qu'une conséquence éloignée du travail public¹ ».

L'établissement des chemins de fer a fait disparaître l'industrie des maîtres de poste ; les aubergistes établis sur les routes parallèles aux chemins de fer ont aussi vu diminuer leur clientèle ; voilà des dommages indirects ne donnant pas droit à indemnité. Dans une ville, l'ouverture d'une voie nouvelle change le courant de la circulation et amène une diminution de clientèle dans les bénéfices des commerçants établis dans les rues voisines ; le dommage ne sera que la conséquence éloignée de l'exécution des travaux ; c'est un dommage indirect. De même, la diminution de la clientèle d'une auberge ne constitue pas une cause d'indemnité, lorsque l'aubergiste éprouve un préjudice résultant des travaux entrepris pour adoucir la rampe d'une route nationale et qui ont occasionné une différence de niveau entre le chemin bordant l'auberge et la route rectifiée², ou de l'augmentation de la pente de la route qui rend difficile le stationnement des voitures³.

IV. *Il faut que le dommage soit actuel et non éventuel.*

Les dommages éventuels pouvant résulter des travaux publics ne donnent aucun droit à indemnité ; il se peut, en effet, que le dommage prévu ne se réalise pas et, d'autre part, lorsque le dommage n'est pas actuellement

¹ Aucoc, *Conférences sur l'Adm. et le Droit adm.*, t. II, pp. 455 et ss.

² C. d'Et., 14 décembre 1883, Min. des Trav. publ., c/ Vallon, p. 934.

³ C. d'Et., 19 janvier 1883, Min. des Trav. publ., c/ Neau-Bodeau, p. 77.

réalisé, il est difficile, sinon impossible d'évaluer d'une manière exacte le chiffre de l'indemnité : c'est l'application de l'article 1181 du Code civil¹.

C'est une difficulté pratique d'appréciation plutôt que l'absence de droit qui rend non recevable l'action en indemnité relative à des dommages futurs. Dans les espèces citées, le préjudice dont se plaignaient les réclamants était soumis à une condition éventuelle qui pouvait ne pas se réaliser ; lorsque l'évaluation des dommages éventuels est possible, ils peuvent donner droit à une indemnité.

Si, au lieu d'un dommage purement éventuel, il s'agissait d'un dommage inévitable, quoique non encore éprouvé ; si, d'autre part, il était facile d'apprécier, par la constatation du préjudice antérieur, l'étendue de ce dommage, rien ne s'opposerait à ce que l'indemnité fût fixée une fois pour toutes. On peut donc poser cette règle que l'indemnité peut être demandée pour des dommages futurs, lorsqu'ils ne sont que la continuation certaine de ceux éprouvés au moment de l'ouverture de l'instance². C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé, dans une espèce où un propriétaire riverain se plaignait des infiltrations annuelles du Canal latéral à la Garonne³.

¹ C. d'Et., 22 novembre 1851, C^{ie} concessionnaire du canal de Sambre à l'Oise, c/ Boulogne, p. 697. — 28 juillet 1853, de Gallifet, p. 828. — 1^{er} février 1855, Denailly, c/ ville de Paris, p. 95. — 13 avril 1881, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ Gounin, p. 453. — 12 mai 1882, comm. de Pierry, c/ héritiers Deullin, p. 476. — 20 mars 1885, C^{ie} Ch. de fer d'Orléans, c/ Devèze et autres, p. 353, etc...

² Christophle, *op. cit.*, n° 2290, p. 381.

³ C. d'Et., 22 février 1855, Laporte de Belviala, p. 176 ; dans le même sens, 12 janvier 1860, C^{ie} Ch. de fer du Midi, p. 28.

Si les dommages éventuels se reproduisent, soit à certains intervalles, soit continuellement, il n'y a pas, à proprement parler, de dommages futurs, mais une dépréciation permanente de la propriété; l'indemnité représentant la moins-value de la propriété par suite des dommages futurs, mais certains, qu'elle doit subir d'une manière continue, est déterminée une fois pour toutes¹.

V. Il faut que le dommage porte atteinte à un droit certain et non à une jouissance précaire.

La suppression d'un avantage précaire ne donne pas droit à une indemnité; les permissions de diverses natures qui sont accordées aux riverains des voies publiques, ne constituent pas un droit au profit de ceux qui les obtiennent, mais seulement une jouissance précaire; lorsqu'un travail public porte atteinte à une jouissance de cette espèce, il n'y a lieu à aucune indemnité.

Un propriétaire ne peut réclamer d'indemnité parce que l'administration en approfondissant un fossé l'a privé de la jouissance des eaux pluviales provenant de la route dont il se servait pour irriguer sa propriété².

De même lorsque, par suite de travaux nécessités par les besoins de la navigation, les berges d'un fleuve ont été relevées, le Conseil d'État a jugé qu'il n'était pas dû d'indemnité pour le préjudice subi par les riverains, en ce que leurs propriétés ne recevaient plus le dépôt du limon

¹ C. d'Et., 13 août 1868, C^{ie} Ch. de fer du Midi, p. 940.

² C. d'Et., 12 janvier 1860, Babaud-Larivière, p. 28. — 9 mai 1867, Gadot, p. 464. — 30 novembre 1870, Lefèvre et Maurel, p. 1086.

laissé par les eaux au moment du débordement périodique¹.

Tels sont les différents caractères nécessaires pour que le dommage donne droit à une indemnité.

¹ C. d'Et., 5 février 1884, Min. des Trav. publ., c/ comm. de Saint-Martin-du-Pic, p. 147.

CHAPITRE II

DES DOMMAGES CAUSÉS A LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE ET A LA PROPRIÉTÉ MOBILIÈRE

Les dommages que l'exécution des travaux publics peuvent causer aux particuliers sont de diverses natures : tantôt ce sont des dommages causés à la propriété immobilière ou à la propriété mobilière, tantôt ce sont des dommages causés aux personnes elles-mêmes. A raison des difficultés auxquelles a donné lieu l'attribution aux tribunaux administratifs des réclamations relatives à ces dommages, nous traiterons dans deux chapitres distincts des dommages causés aux propriétés et des dommages causés aux personnes.

Deux espèces de dommages peuvent être causés à la propriété par l'exécution des travaux publics :

1° Des dommages permanents qui résultent pour une propriété de la présence ou du voisinage du travail exécuté, quel que soit cet ouvrage.

2° Des dommages variés qui sont causés par l'exécution même des travaux et que l'on appelle temporaires. Ces dommages sont de leur nature passagers ; ils ne durent que pendant la période de construction de l'ouvrage ou pendant ses périodes d'entretien.

Ces deux espèces de dommages feront l'objet d'une première section.

Des difficultés de compétence se sont élevées lorsque les dommages causés par l'ouvrage public ne sont pas dus à son exécution, mais, par exemple, au mode d'exploitation auquel il est consacré, au défaut d'entretien, etc...; ces difficultés seront examinées dans une deuxième section.

Les dommages causés à la propriété mobilière seront traités dans une troisième section.

Section I. — Des dommages permanents et des dommages temporaires.

I. Des dommages permanents. — II. Des dommages temporaires. — III. De l'occupation spéciale aux lignes télégraphiques et téléphoniques, tels sont les trois points que nous allons examiner successivement.

I. DES DOMMAGES PERMANENTS

Nous avons vu que tout dommage ou toute dépréciation subie par une propriété privée, en dehors du cas d'expropriation, appartenait exclusivement à la compétence administrative, mais que la distinction entre le dommage et l'expropriation avait donné lieu pendant longtemps à des difficultés sérieuses. Une controverse des plus graves a, en effet, existé en doctrine et en jurisprudence sur la question de savoir si la juridiction administrative pouvait connaître des dommages permanents aussi bien que des dommages temporaires.

Dans une première période, qui a duré jusque vers 1850, les tribunaux judiciaires restreignaient la compétence du Conseil de Préfecture aux dommages temporaires et s'attribuaient la connaissance des dommages permanents.

La Cour de Cassation ¹ admettait qu'une dépréciation permanente du capital foncier équivalait à une dépossession partielle et que, dès lors, l'autorité judiciaire, seule compétente en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'était également pour connaître du règlement des dommages permanents qui altèrent la substance de la propriété.

Il suffit de lire les considérants d'un des arrêts cités pour connaître les motifs sur lesquels s'appuyait la Cour de Cassation ; prenons, par exemple, l'arrêt du 30 avril 1838, qui est très fortement motivé. La commune des Moulins prétendait ne devoir aucune indemnité à un sieur Lhoir dont la maison était presque enfouie par suite de l'exhaussement de la voie publique et que l'indemnité, si elle était due, devait être réglée par le Conseil de Préfecture : « Attendu que la jouissance est une portion essentielle de la propriété, que la modification ou l'altération permanente et perpétuelle de la jouissance modifie ou altère évidemment la propriété : d'où résulte le droit du propriétaire à une indemnité, comme s'il subissait une expropriation réelle du sol..., que toutes les questions relatives à la propriété des citoyens sont essentiellement de la compétence de l'autorité judiciaire.... »

Cette jurisprudence méconnaissait les véritables caractères de l'expropriation ; en assimilant, comme dans l'es-

¹ Cass., 30 avril 1838, comm. des Moulins, c/ Lhoir, D., 38, I, 203. — 23 avril 1838, préfet de l'Oise, c/ Pollet, Sirey, 38, I, 454. — Lyon, 1^{er} mai 1838, Polaillon, c/ comm. de la Guillotière, D., 39, II, 128. — Riom, 23 mai 1838, Sirey, 39, II, 305. — Lyon, 9 décembre 1840, Sirey, 41, II, 257. — Rouen, 17 juillet 1843, Brard, c/ ville de Verneuil, D., 39, II, 128. — Aix, 17 juin 1845, maire de Draguignan et préfet du Var, c/ Giraud, D., 46, IV, 497.

pèce citée, à une dépossession réelle et effective le dommage résultant de l'exhaussement du sol de la voie publique devant une maison sous le prétexte que ce dommage, au lieu d'être temporaire et variable, est perpétuel et permanent, les tribunaux s'attachaient à une circonstance peu décisive ; en effet, puisque le préjudice souffert, permanent ou temporaire, n'a pas pour effet de déposséder le propriétaire, il ne constitue qu'un dommage et non une expropriation ; de plus, en supposant que les dommages permanents puissent être assimilés à une expropriation, l'estimation de l'indemnité devrait appartenir au jury spécial et non aux tribunaux.

Dans cette période, le Conseil d'Etat, après quelques hésitations, a revendiqué avec persistance tous les litiges où il s'agissait de dommages causés à la propriété, par l'exécution des travaux publics, sans distinction entre les dommages permanents et les dommages temporaires¹.

Dans une seconde période, malgré la jurisprudence du Conseil d'Etat, les Cours d'Appel et la Cour de Cassation continuaient d'attribuer à l'autorité judiciaire la connaissance des dommages permanents causés aux propriétés par l'exécution des travaux publics. Le Tribunal des Conflits, institué en vertu de la Constitution de 1848, appelé à faire cesser cette controverse, confirma la jurisprudence du Conseil d'Etat.

¹ C. d'Et., 26 décembre 1827, Laget-Levieux, p. 626. — 6 juin 1830, Min. de l'Int., p. 287. — 23 octobre 1835, Nicol et Legué, p. 595. — 22 février 1837, V^{ve} Bruneau, c/ ville de Nantes, p. 46. — 22 février 1838, Bachelé, c/ Min. des Trav. Publ., p. 124. — 14 avril 1839, Magnin, c/ préfet de la Nièvre, p. 225. — 23 juillet 1840, Augustin, c/ concessionnaire du Ch. de fer de Mulhouse, p. 261. — 22 avril 1842, Perruchon, c/ ville de Paris, p. 223, etc.

« Considérant, dit un arrêt, que les lois du 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807 ont chargé l'autorité administrative de prononcer sur les réclamations des particuliers pour tous les torts et dommages résultant de l'exécution des travaux publics, jusques et y compris l'expropriation des immeubles; que les lois des 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841, n'ont enlevé à ladite autorité que la connaissance des actions en indemnité pour expropriation partielle ou totale....¹ »

En présence de cette conformité de sentiments entre le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits, la Cour de Cassation se rallia à cette doctrine; ainsi, l'action en réparation du préjudice causé à une propriété par la détérioration des tuyaux de conduite d'eaux d'une ville est de la compétence de l'autorité administrative ².

Des difficultés se sont élevées en ce qui concerne l'interdiction d'exploiter une mine ³.

¹ Conflits; 29 mars 1850, Thomassin et Besniard, c/ comm. de Remalard, p. 321. — *Id.*, Sejourné, c/ ville de Marseille, p. 323. — 3 avril 1850, Mallez, c/ ville de Valenciennes, p. 329. — 17 juillet 1850, Buisson, c/ ville de Saint-Etienne, p. 687. — 18 novembre 1850, Papillon, c/ département de la Seine, p. 839. — 28 novembre 1850, héritiers Ser, c/ département du Lot, p. 872. — 21 décembre 1850, Chevallier, p. 964. — 23 décembre 1850, Martin-Merrier, p. 973. — 24 juillet 1851, Pamard de Pontmartin et consorts, c/ l'Etat, p. 521, etc...

² Cassation, 29 mars 1852, préfet d'Alger, c/ Pommier, D., 52, 1, 91. — 10 août 1854, préfet du Puy-de-Dôme, c/ Audiguier, Sirey, 55, 1, 142. — Paris, 24 juillet 1857, Ch. de fer de Lyon à Genève, c/ Mines de Seyssel, D., 58, 2, 214.

³ Bibliographie spéciale, Bréchignac et Michel, *Résumé de la Doctrine et de la Jurisprudence en matière de mines*, pp. 552, 572. — Picard, *Traité des Ch. de fer*, t. II, pp. 968-971.

Lorsque le chemin de fer de Saint-Etienne à Lyon a été établi, les voies ont, à divers endroits, traversé dans des tranchées ou sur des chaussées des gisements miniers déjà en exploitation. L'administration, dans un but d'intérêt général et pour assurer aux voyageurs une sécurité complète, a été obligée d'interdire aux concessionnaires des mines de pousser leur exploitation sous la voie ferrée et de s'en approcher à de certaines distances. Une indemnité leur était due. Devant quelle juridiction devaient-ils la réclamer ?

Les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires ont été pendant longtemps en désaccord au point de vue de leur compétence respective. Nous allons retracer brièvement quelles ont été les incertitudes de la jurisprudence sur cette question et dire à quel système elle paraît s'arrêter actuellement.

L'autorité judiciaire a considéré que l'interdiction indéfinie du droit d'exploiter une partie de mine équivalait à une véritable expropriation; d'après elle, cette défense enlève au droit de propriété du concessionnaire l'un de ses attributs, le droit de jouir et de percevoir les fruits. C'est ainsi que la Cour de Cassation a affirmé à diverses reprises la compétence des tribunaux judiciaires. « Attendu, dit un arrêt, que tout propriétaire a droit à une juste indemnité, non seulement lorsqu'il est obligé de subir l'éviction entière et absolue de sa propriété, mais aussi lorsqu'il est privé de sa jouissance et de ses produits pour cause d'utilité publique; attendu que la concession d'une mine a pour objet l'exploitation de la matière minérale qu'elle renferme; que le concessionnaire auquel cette exploitation est interdite sur une partie du périmètre de la mine, pour un temps indéterminé, est privé des produits

de sa propriété et éprouve une véritable éviction dont il doit être indemnisé¹. »

Après avoir accepté la compétence judiciaire, le Tribunal des Conflits a soutenu et soutient encore une doctrine opposée. Le 8 avril 1831² une ordonnance sur conflit intervenue à propos d'un litige, concernant la mine de Couzon (Loire), renvoyait devant l'autorité judiciaire les parties, malgré un avis du Conseil général des mines ; à cette époque, la jurisprudence faisant une distinction entre les dommages permanents et les dommages temporaires et assimilant les dommages permanents à l'expropriation, le Tribunal des Conflits considéra comme un dommage permanent le dommage causé à la mine de Couzon par l'arrêté d'interdiction et renvoya l'affaire devant l'autorité judiciaire. Mais depuis 1850, le Tribunal des Conflits, ayant décidé par de nombreux arrêts qu'il n'y avait plus à distinguer au point de vue de la compétence entre les dommages permanents et les dommages temporaires et que leur appréciation rentrait dans le domaine des tribunaux administratifs, considéra que l'interdiction d'exploiter une mine ne constituait qu'un dommage dont la connaissance était réservée à l'autorité administrative.

L'interdiction d'exploiter une mine n'entraîne, en effet, aucune translation de propriété à l'Etat ou à la

¹ Cassation, 18 juillet 1837, concessionnaires des Mines de Couzon, c/ Ch. de fer de Saint-Etienne, Sirey, 37, I, 664. — 3 mars 1841, *id.*, Sirey, 1841, I, 259. — 3 janvier 1853, Ch. de fer de Saint-Etienne à Lyon, c/ consorts Fleurdelix, Sirey, 53, I, 347. — Lyon, 28 juillet 1860, Ch. de fer de Lyon, c/ C^{ie} des Mines des Combes et d'Egarande, Sirey, 61, II, 197.

² Conflits, 8 avril 1831, Préfet de la Loire, p. 141.

compagnie concessionnaire, peu importe d'ailleurs que l'interdiction soit limitée à une durée déterminée ou indéterminée ; le concessionnaire de la mine ne perd pas les droits de propriété dont il a été investi par son titre de concession, à ce point que si l'interdiction était levée, il reprendrait son droit de jouissance. Les préjudices qui résultent pour lui de l'atteinte à sa propriété ou de la gêne apportée à sa jouissance constituent des dommages et non une expropriation, puisqu'il n'y a aucune dépossession, ni aucune cession au profit de l'administration. Il suit de là que c'est le Conseil de Préfecture, et non l'autorité judiciaire, qui est compétent pour statuer sur les demandes d'indemnité¹.

La dernière décision du Tribunal des Conflits sur cette question est du 7 avril 1884². La Cour de Lyon s'étant déclarée compétente pour statuer, dans cette affaire, sur le règlement de l'indemnité, le Tribunal des Conflits annula l'arrêt et renvoya les parties devant la juridiction administrative³. « Considérant, dit cette décision, que le préjudice allégué ne constitue qu'un dommage en matière de travaux publics et que la connaissance des demandes en indemnité pour la réparation des dommages de cette nature, lors même qu'ils sont permanents et quelle qu'en soit l'étendue, est réservée à la juridiction

¹ C. d'Et., 18 juin 1860, Cie de la Ricamarie, p. 485 (reconnaissance implicite de la compétence adm.). — Conflits, 11 mars 1861, Ch. de fer de Paris à Lyon, p. 175. — C. d'Et., 14 avril 1864, Marin, p. 346.

² Conflits, 7 avril 1884, Coste et Clavel, Mines des Combes, c/ Cie de Ch. de fer de Lyon, pp. 321 et ss.

³ Lyon, 3 janvier 1884, D., 1885, II, 70).

administrative par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII... »

Toutefois dans un arrêt antérieur¹, le Tribunal des Conflits admit la compétence judiciaire. La Compagnie des chemins de fer P.-L.-M. ayant construit, à titre provisoire, la gare dite de Châteaureux au-dessus d'une portion de l'une des mines concédées à la Société houillère de Saint-Etienne et qui était alors en pleine exploitation, avait demandé au préfet d'interdire la continuation de l'exploitation, des désordres s'étant produits dans les murs des bâtiments de la gare. Prononcée d'abord provisoirement, cette interdiction avait été renouvelée pour huit années, puis deux fois prorogée et enfin prononcée « jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné ». Sur la demande de la Société et avec l'assentiment de la Compagnie du chemin de fer, l'interdiction provisoire avait été transformée en interdiction définitive. La Société minière ayant assigné la Compagnie P.-L.-M. devant le tribunal de Saint-Etienne pour voir dire que le périmètre sur lequel portait la prohibition était et demeurerait exproprié, et le tribunal s'étant reconnu régulièrement saisi, appel fut interjeté devant la Cour de Lyon² qui se déclara compétente malgré le déclinatoire présenté au nom de l'Administration. Saisi de la difficulté, le Tribunal des Conflits considéra que l'interdiction équivalait à une dépossession définitive et proclama la compétence de l'autorité judiciaire, contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement.

¹ Conflits, 5 mai 1877, C^{ie} des Houillères de Saint-Etienne, c/ C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 444.

² Lyon, 31 janvier 1877, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ Société des Houillères de Saint-Etienne, D., 77, II, 182.

Cet arrêt, intervenu dans des circonstances de fait particulières, doit être considéré comme un arrêt d'espèce ; le Tribunal des Conflits n'a pas voulu consacrer un changement dans sa jurisprudence : l'arrêt du 7 avril 1884 le prouve, ainsi que trois autres décisions postérieures à 1877 dans lesquelles le Conseil d'Etat statuait sur des demandes d'indemnité formées par des propriétaires de carrières contre des compagnies de chemins de fer, à raison de l'interdiction qui leur avait été faite de continuer leur exploitation¹.

Actuellement, la compétence de la juridiction administrative semble être définitivement admise.

La privation permanente de jouissance sans appropriation par l'administration constitue donc un dommage permanent et non une expropriation, puisque l'expropriation suppose que l'administration a acquis ce que le propriétaire a perdu. Un pareil dommage se produit lorsque la propriété disparaît sous l'influence de forces naturelles provoquées ou favorisées par l'ouvrage public. Ainsi, la corrosion et même la destruction de propriétés riveraines d'un fleuve, par suite de la direction nouvelle imprimée aux courants par des travaux exécutés dans l'intérêt de la navigation, ne constitue qu'un dommage permanent résultant de travaux publics, relevant de la juridiction administrative².

¹ C. d'Et., 16 février 1878, Ch. de fer de Lyon c/ comm. de Modane, p. 187. — C. d'Et., 18 mars 1881, Perravex et Bozzino, c/ Ch. de fer d'Annecy, p. 309. — C. d'Et., 3 juin 1881, Ch. de fer du Nord, c/ Peretmère, p. 613.

² Conflits, 23 novembre 1850, Martin Merrier et consorts c/ l'Et., p. 973. — C. d'Et., 4 juillet 1872, Cassan, p. 409. — Conflits, 11 janvier 1873, de Paris Labrosse, 1^{er} supplément, p. 26.

La création ou l'aggravation d'une servitude, lorsqu'il n'y a pas cession de fonds, ne constitue qu'un dommage permanent. La constitution d'une servitude passive en effet n'est pas une expropriation ; le propriétaire des terrains grevés reste propriétaire, bien que sa propriété soit altérée dans ses éléments. L'indemnité à laquelle il a droit est réglée par le Conseil de Préfecture ¹.

Ainsi en est-il, lorsqu'un passage à niveau est établi à l'intersection d'une voie ferrée et d'un chemin vicinal. Le propriétaire voisin ne subit aucune dépossession et, s'il soutenait avoir droit à une indemnité pour le dommage résultant de l'établissement du chemin de fer, sa demande ne pourrait être appréciée que par l'autorité administrative ².

L'établissement d'un tunnel au travers d'une propriété ne constitue pas une servitude au préjudice du propriétaire, mais la prise de possession du dessous, c'est-à-dire un fait constitutif d'expropriation, dont le règlement appartient à l'autorité judiciaire ³.

La suppression d'une servitude, lorsque cette suppression est la conséquence directe d'un travail public, ne constitue qu'un simple dommage dont la réparation doit être poursuivie devant le Conseil de Préfecture ; en effet, aucune acquisition ne résulte au profit de l'Etat du fait qu'un propriétaire est privé d'un droit de vue, de prise d'eau, de passage ; c'est l'anéantissement d'un service fon-

¹ C. d'Et., 21 décembre 1850, Chevalier, c/ l'Etat, p. 964. — 28 mars 1851, Verelst, c/ comm. de Bondy, p. 395. — 12 juillet 1855, Breton, p. 517.

² 1^{er} mai 1858, comm. de Pexiora, p. 332.

³ C. d'Et., 15 avril 1857, Ch. de fer de Lyon à Genève, p. 272. — Conflits, 19 février 1875, Badin, p. 152.

cier. C'est ce qui a lieu, par exemple, pour le propriétaire voisin d'une digue qui réclame une indemnité pour le dommage que lui cause l'exhaussement de cette digue grevée, au profit de sa maison, d'une servitude *altius non tollendi*¹.

La loi du 3 mai 1841 prévoit l'expropriation des servitudes actives lorsque le fonds servant exproprié doit être livré à l'administration pour l'exécution de travaux publics, purgé de tous droits immobiliers ; c'est au jury à régler l'indemnité².

Il peut arriver que l'administration ou le propriétaire conteste l'existence de la servitude ; il en résulte une question préjudicielle rentrant dans le domaine des tribunaux judiciaires, qui seuls peuvent décider, en appréciant les titres, de l'existence ou de la non-existence du droit invoqué en réservant le droit de fixer le chiffre de l'indemnité au Conseil de Préfecture.

Ainsi la question de savoir si une propriété privée doit supporter la servitude résultant de l'établissement de tuyaux constitue une question préjudicielle³. Une servitude d'aqueduc est supprimée par suite des travaux de rectification d'une route nationale ; le propriétaire prétend que le droit de prise d'eau et la construction de

¹ C. d'Et., 17 mai 1844, Labretonnière, c/ Massero, p. 276 ; Dans le même sens, 15 juin 1842, Philipau, c/ Dufaud, p. 301. — 18 avril 1861, Bourquin, p. 287. — Conflits, 12 juin 1850, Guillot c/ l'Etat, p. 572. — Cass., 26 avril 1865, préfet du Calvados, c/ Lebaudy, (D., 65, I, 166).

² C. d'Et., 16 décembre 1850, d'Espagnet, c/ ville de Marseille, p. 945.

³ C. d'Et., 19 novembre 1851, Charoy, c/ comm. de Nant-le-Petit, p. 680.

l'aqueduc sont antérieures à l'existence même de la route, et il offre d'en faire la preuve par des titres privés, l'appréciation de ces titres forme une question préjudicielle ¹.

II. DES DOMMAGES TEMPORAIRES

Les dommages temporaires sont des dommages de diverses natures causés par l'exécution des travaux ; ils n'ont qu'une durée momentanée et cessent aussitôt que les travaux ont pris fin. Tels sont les dommages résultant de l'exécution des travaux de terrassement d'un canal ², de la privation d'un passage dont la jouissance est interrompue momentanément ³, de l'inondation du territoire d'une commune à la suite de coupures faites à la digue d'un canal pendant l'exécution des travaux ⁴ ; tels sont les dommages causés à l'adjudicataire d'un droit de pêche dans une rivière navigable, à raison du trouble causé à sa jouissance par l'exécution d'un travail public ⁵, etc.

Les dommages temporaires les plus importants résultent des études préalables et de l'occupation temporaire de terrains ; nous les examinerons successivement dans deux paragraphes.

¹ 12 juin 1850, Guillot, c/ l'Etat, p. 572 ; dans le même sens, 19 mai 1858, Ch. de fer du Midi, p. 394. — 28 juillet 1859, Emery, p. 542. — 15 décembre 1869, Filsac, p. 964.

² C. d'Et., 30 juillet 1828, Bonsergent, p. 575.

³ C. d'Et., 13 juillet 1828, de Bengy, p. 559,

⁴ C. d'Et., 14 mai 1828, Honorez, p. 447.

⁵ C. d'Et., 22 novembre 1855, Ch. de fer de Strasbourg, c/ Dumoulin, p. 661. — Conflits, 9 décembre 1882, Dumoulin, p. 1021. — C. d'Et., 11 janvier 1889, Sallefranque c/ Ducos, p. 59.

**§ 1. Dommages causés par les études préalables
aux Travaux Publics.**

Les travaux publics s'exécutent sur des plans et devis dont la rédaction, confiée dans chaque administration aux agents chargés de la direction des travaux, doit nécessairement précéder la construction des ouvrages. Cette rédaction exige le plus souvent des études préalables sur le terrain ; il n'est généralement pas possible, en effet, de préparer un projet de travail et de se rendre compte des difficultés, des dépenses qu'il entraînera, sans pénétrer dans les propriétés privées pour procéder à des nivellements, faire des sondages, des jaugeages, abattre quelquefois des arbres, des haies, occuper temporairement des terrains.

Jusqu'à la loi du 29 décembre 1892, aucun texte n'avait réglé cette matière, soit quant aux formalités à observer, soit quant aux indemnités dues. A défaut de texte, la jurisprudence reconnaissait aux agents de l'administration le droit de pénétrer dans les propriétés privées pour se livrer aux études et aux travaux préparatoires, sous la double condition d'être munis des ordres de leurs chefs hiérarchiques et d'un acte émanant de l'autorité administrative, un arrêté préfectoral ¹. Le Conseil d'Etat, s'inspirant des principes posés par les lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807 avait décidé que les dommages résultant de ces travaux préparatoires donnaient droit à une indemnité et rentraient dans la compétence du Conseil de Préfecture. C'est ainsi, que le Con-

¹ Cass., 4 mars 1825, Ministère Public, c/ Mayet et Paget, D., 1825, I, 257.

seil d'Etat a décidé que des coupes d'arbres, pratiquées dans une propriété privée, en vertu d'ordres donnés par l'administration, pour arriver à la détermination du tracé d'un chemin vicinal, étaient des dommages résultant de l'exécution de travaux publics, dont la réparation devait être demandée devant le Conseil de Préfecture¹.

La loi du 29 décembre 1892 a comblé ces lacunes en consacrant dans son article I la plupart des solutions jurisprudentielles. D'après ce texte, « les agents de l'administration ou les personnes auxquelles elle délègue ses droits ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées pour y exécuter les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'État, des départements ou des communes, qu'en vertu d'un arrêté préfectoral indiquant les communes sur le territoire desquelles des études doivent être faites. . . . A la fin de l'opération, tout dommage causé par les études est réglé entre le propriétaire et l'administration dans les formes indiquées par la loi du 22 juillet 1889. »

La jurisprudence reconnaît au Conseil de Préfecture, en cette matière, comme dans celle des occupations temporaires, une pleine juridiction ; par suite, sa compétence s'étend au contentieux des arrêtés préfectoraux qui ont autorisé les études préalables.

§ 2. De l'occupation temporaire.

On comprend, sous le nom d'occupation temporaire,

¹ C. d'Et., 19 octobre 1825, Berthelot, c/ Vicquelin, p. 603. — Conflits, 22 avril 1858, Gilet, p. 329. Dans le même sens, C. d'Et., 7 juillet 1888, Le Merle de Beaufond, c/ ville de Lorient, p. 645.

l'occupation pendant un temps plus ou moins long d'une propriété privée ou de terrains dont l'administration ou les entrepreneurs, subrogés à ses droits, ont besoin, « soit pour en extraire ou ramasser les matériaux, soit pour y fouiller ou y faire des dépôts de terre, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics, civils ou militaires » (art. 3, loi de 1892).

La base du droit d'occupation temporaire se trouve dans les édits et arrêts du Conseil du roi, dont le plus ancien remonte à Charles IX (15 février 1560) et dont les plus importants sont les arrêts du 7 septembre 1755 et 20 mars 1780. Cette ancienne législation a été confirmée par la loi du 6 octobre 1791 (titre I, section VI, art. I) et a été consacrée par la loi du 16 septembre 1807 (art. 55) ; elle a été étendue aux chemins vicinaux par la loi du 21 mai 1836 (art. 17), aux chemins ruraux par la loi du 20 août 1881 (art. 14), aux chemins de fer par la loi du 15 juillet 1845 (art. 3) ; elle a été complétée par la loi du 29 décembre 1892.

L'article 650 du Code civil range les occupations temporaires et les extractions de matériaux parmi les servitudes d'utilité publique ; cette dénomination est inexacte. « En matière d'occupations temporaires, il n'existe aucun rapport de fonds dominant à fonds servant entre l'ouvrage public en construction et les terrains occupés pour le service du chantier ou pour l'extraction des matériaux ; les obligations réciproques qui se forment entre l'administration et les propriétaires des fonds occupés ne naissent pas d'une servitude, mais d'une sorte de réquisition, c'est-à-dire d'un quasi-contrat administratif, analogue à une location forcée ; cela est si vrai que cette réquisition peut être transformée en location volontaire

par un accord de l'administration ou de son entrepreneur avec le propriétaire ; dans ce cas, il n'y a plus qu'un contrat de droit commun relevant des tribunaux judiciaires¹. »

Trois conditions doivent se trouver réunies pour qu'il y ait occupation temporaire :

1^o Il faut qu'elle ait en vue un travail public ; les expressions de l'article 3 de la loi de 1892 sont larges « pour tout objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics, civils ou militaires ».

2^o Il faut qu'elle soit temporaire ; l'occupation doit commencer dans le délai de six mois à partir du jour où l'arrêté préfectoral est rendu (art. 8) et ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à cinq années ; si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, et, à défaut d'accord amiable, l'administration devra procéder à l'expropriation qui pourra aussi être réclamée par le propriétaire dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 (art. 9).

3^o Aucune occupation de terrain ne peut être autorisée à l'intérieur des propriétés attenant aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays (art. 2).

Etendue de la compétence du Conseil de Préfecture. —

La connaissance des litiges soulevés par les occupations temporaires, les fouilles et extractions appartient exclusivement au Conseil de Préfecture, en vertu de l'article 4, § 4, de la loi du 28 pluviôse an VIII, ainsi conçu : « Le Conseil de Préfecture prononcera sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confec-

¹ Laferrière, *Traité de la juridiction adm.*, t. II, p. 172.

tion des chemins, canaux et autres ouvrages publics. » La partie de cette disposition relative aux terrains pris a été abrogée par les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi du 29 décembre 1892 n'a pas modifié ce principe : les articles 1, § 4, et 7, § 4, de cette loi ont expressément consacré la compétence du Conseil de Préfecture.

Cette juridiction est compétente sans distinguer si l'occupation ou les fouilles ont été effectuées par l'administration, par un concessionnaire, un entrepreneur ou leurs ouvriers. Les sous-traitants eux-mêmes sont investis des mêmes privilèges que les entrepreneurs¹; aux regards de l'administration, en effet, les sous-traitants représentent l'entrepreneur; du moment que la qualité de l'entrepreneur est reconnue, et que les ordres, en vertu desquels il a agi ne sont pas méconnus, la compétence du Conseil de Préfecture, à l'exclusion de tout autre, est certaine et n'est pas contestée aujourd'hui.

Compétent pour connaître des contestations relatives aux fouilles et extractions, le Conseil de Préfecture l'est pour connaître des torts et dommages qui en résultent. « Cette solution, dit M. Christophle², est commandée par les dispositions de la loi de pluviôse qui, en attribuant à la juridiction administrative, la connaissance des dommages résultant de l'exécution des travaux publics, y a nécessairement compris ceux qui sont la conséquence des mesures préparatoires ou concomitantes qui tendent à en faciliter l'achèvement ». Ainsi, le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer sur le dommage

¹ Cass., 18 août 1860, Pruvost, D., 1861, I, p. 91.

² Christophle, *Traité des Travaux Publics*, t. II, n° 2226, p. 329.

causé à la digue d'un particulier par l'entrepreneur d'un pont, à la suite d'une extraction de sable dans le voisinage de cette digue¹, par l'enlèvement du gravier que le propriétaire avait placé sur son fonds pour le mettre à l'abri des inondations², sur les réclamations des propriétaires voisins, à raison du dommage que leur cause les détritrus du lavage des sables³.

Toutefois, si le dommage causé résultait non de l'exploitation en elle-même, mais d'un mode particulier adopté par les entrepreneurs, sans ordre ou autorisation spécial de l'administration, les tribunaux ordinaires pourraient être saisis, parce qu'on se trouve en face d'un fait d'imprudence et de négligence exclusivement imputable à l'entrepreneur, de sorte que l'administration se trouve entièrement désintéressée dans le débat⁴.

Le Tribunal des Conflits a jugé en ce sens que, lorsque l'adjudicataire de la fourniture des matériaux destinés à des travaux publics et extraits des carrières de l'État a causé un préjudice par l'explosion d'une mine et que, à raison de ce fait, une demande en dommages-intérêts est formée contre lui devant le tribunal civil, c'est à tort que le Préfet élève le conflit d'attributions, s'il est reconnu par l'administration que le cahier des charges se borne à indiquer les carrières desquelles les pierres devaient être extraites, sans imposer aux adjudicataires aucun mode

¹ C. d'Et., 19 mars 1823, Bordenave, c/ Puyon, p. 200.

² C. d'Et., 15 décembre 1826, Allezard, c/ Chardonnet, p. 702.

³ C. d'Et., 5 mai 1869, Ricaut, p. 423. — Limoges, 11 mai 1870, Cie d'Orléans, c/ Bragard, D., 71, II, 116. — 29 novembre 1870, Lefebvre et Maurel, p. 1086. — 6 mars 1872, Boucher d'Argis, p. 149.

⁴ Christophle, *op. cit.*, n° 2227, p. 330.

particulier d'exploitation, si ces derniers, d'ailleurs, n'étaient soumis à aucune surveillance administrative et si, enfin, ils ne justifient d'aucun ordre ni d'aucun acte émané de l'administration et dont l'interprétation préalable serait nécessaire pour l'appréciation du fait qui motive l'action en indemnité¹.

Deux espèces de réclamations peuvent être soulevées devant le Conseil de Préfecture :

1^o Des réclamations relatives au règlement de l'indemnité ;

2^o Des réclamations relatives à la désignation du terrain.

1^o Réclamations relatives au règlement de l'indemnité :

— Le règlement des indemnités pour occupation temporaire est assimilé à celui des indemnités pour dommages, en ce qui concerne la compétence : le Conseil de Préfecture a seul le droit de les fixer (art. 4, § 4, loi de pluviôse, art. 10, loi de 1892).

Une condition est nécessaire : il faut que l'occupation ait été faite régulièrement, qu'elle repose sur un acte administratif, c'est-à-dire un acte qui ne dépasse pas les limites du pouvoir administratif, et même, s'il contenait une irrégularité propre à le faire annuler, conserverait son caractère administratif. Si cet acte fait défaut, si les irrégularités qui l'entachent lui enlèvent son caractère administratif, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient d'apprécier les dommages causés.

Les conséquences pécuniaires de l'acte de puissance

¹ Conflits, 2 juillet 1851, V^{ve} Amy, c/ Dussaud et C^{ie}, p. 481. — C. d'Et., 29 juillet 1851, Serre, p. 552.

publique sont réglées par les lois administratives, d'après les bases autrefois fixées par l'article 55 de la loi du 16 septembre 1807, et qui le sont aujourd'hui par l'article 13 de la loi du 29 décembre 1892.

Sous l'empire de la loi de 1807, l'indemnité n'était calculée, d'après la valeur des matériaux extraits, que s'il existait une carrière en exploitation antérieurement à l'arrêté d'occupation¹; dans le cas contraire, il n'était tenu compte que du dommage causé à la surface pour pertes de récoltes et privation de jouissance, sans comprendre dans le calcul de l'indemnité la valeur des matériaux.

Cette restriction a été supprimée par la loi de 1892 qui prescrit de tenir compte, dans tous les cas, tant du dommage fait à la surface que de la valeur des matériaux extraits, mais qui décide, toutefois, que, s'il n'y a pas d'exploitation commencée, il est équitable que les frais d'exploitation et de découverte que l'administration a supportés soient déduits de l'indemnité à payer (art. 13).

Les débats qui s'élèvent devant le Conseil de Préfecture entre les divers intéressés ayant droit à l'indemnité doivent être renvoyés par lui devant l'autorité judiciaire; c'est à elle seule qu'il appartient de résoudre la question de savoir à qui elle doit être attribuée. Le Conseil de Préfecture doit, avant de prononcer sur le fond, surseoir jusqu'à ce qu'il ait été statué sur les droits que les réclamants peuvent avoir respectivement sur l'immeuble dans lequel l'administration a fait exécuter les fouilles et extractions².

¹ C. d'Et., 27 mai 1863, Choffin, p. 466. — 3 janvier 1873, Watel et Nobilet, p. 20. — 10 mars 1876, comm. de Gamaches, c/ Abt et C^{ie}, p. 257.

² C. d'Et., 6 janvier 1853, Balleton, p. 49.

2^o *Réclamations relatives à la désignation du terrain.*

— La législation actuelle exige deux sortes de formalités pour que l'occupation temporaire soit régulière : une autorisation régulière, publiée de manière à être portée à la connaissance des intéressés ; une constatation préalable des lieux fournissant à la propriété des garanties indispensables et au Conseil de préfecture les éléments pour le règlement ultérieur de l'indemnité.

L'autorisation consiste dans un arrêté préfectoral qui permet l'occupation et indique d'une manière précise les terrains sur lesquels elle portera.

Cet arrêté peut froisser des intérêts, léser des droits :

Le propriétaire d'un terrain désigné pour l'occupation soutient que la prise de possession lui causera un grave préjudice, alors que l'administration, tout en causant un dommage moindre, peut utiliser des fonds de même nature, voisins du sien, et même en tirer un meilleur parti ; dans ce cas, le propriétaire ne peut user que de la voie gracieuse, solliciter du préfet lui-même le retrait de son arrêté ou en référer au Ministre ; il ne peut pas agir au contentieux, puisqu'il n'y a pas violation d'un droit et que ce n'est qu'une faveur qu'il sollicite.

Si le propriétaire articule la violation d'un droit, s'il allègue, par exemple, que le terrain désigné jouissait de l'exonération légale, ou que les formalités prévues par les lois et règlements n'ont pas été suivies, il peut intenter une action au contentieux devant le Conseil de Préfecture.

Le Conseil de Préfecture est investi du contentieux des occupations temporaires ; sa compétence, en raison de la pleine juridiction qu'il possède en cette matière, s'étend non seulement à la connaissance des litiges, nés de la vio-

lation ou fausse application de la loi, tels que ceux qui sont relatifs à la légalité de l'arrêté d'occupation, à l'accomplissement des formalités, à la nature des terrains occupés, à leur mode de clôture, mais encore aux contestations relatives à la force de l'arrêté préfectoral, aux vices de forme et autres illégalités.

Ainsi, l'arrêté a été pris par une autorité incompétente : l'arrêté d'autorisation est rendu par le préfet du département où s'exécutent les travaux et non par celui du lieu où sont situés les terrains¹, ou par le secrétaire général sans délégation du préfet²; ou bien le préfet ne s'est pas conformé aux prescriptions de l'article 3 de la loi de 1892, qui lui ordonne de désigner dans son arrêté les surfaces sur lesquelles l'occupation doit porter, sa nature et sa durée. Bien qu'entaché d'irrégularités, d'un vice de forme dans la dernière hypothèse, l'arrêté n'en conserve pas moins son caractère administratif, car il a été rendu dans l'étendue de la compétence de l'autorité administrative; le Conseil de Préfecture qui en prononcera la nullité statuera sur les dommages auxquels il peut donner lieu.

La juridiction du Conseil de Préfecture est si générale qu'elle exclut même celle du Conseil d'Etat statuant comme juge de l'excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat doit déclarer non recevable le recours direct formé devant lui contre un arrêté d'occupation.

Sur ce point, la jurisprudence a varié :

Jusqu'en 1867, elle a admis que la juridiction du Conseil de Préfecture était seule compétente et que la plénitude de compétence attribuée au Conseil de Préfecture

¹ C. d'Et., 12 novembre 1875, Juigné, p. 892.

² C. d'Et., 1^{er} mai 1885, Plard, p. 480.

par la loi de 1807, excluait le recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir; on considérait les arrêtés préfectoraux comme des actes purement administratifs inattaquables par la voie contentieuse¹.

A partir de 1867, la solution contraire fut consacrée par une jurisprudence peu précise; les arrêts distinguaient entre les cas d'illégalité ordinaire et ceux d'illégalité grave et vices de forme; ils n'admettaient le recours direct au Conseil d'Etat que dans ce dernier cas².

Depuis 1876, le Conseil d'Etat est revenu à sa jurisprudence primitive. C'est à cette époque que fut développée et précisée définitivement la théorie du recours parallèle : la partie n'est pas admise à former un recours direct au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir toutes les fois qu'elle peut agir devant le Conseil de Préfecture. « On a trouvé plus simple, dit M. Christophle³, d'appliquer ici cette théorie, en rattachant toutes les questions de légalité, de forme et de fond de l'arrêté de désignation comme toutes autres questions de légalité de l'extraction, au contentieux attribué au Conseil de Préfecture et d'investir ce dernier d'une plénitude de juridiction s'étendant à toutes les questions d'indemnité et à toutes les questions de droit administratif soulevées au sujet des extractions de matériaux. »

C'est ainsi qu'il a été jugé que l'arrêté par lequel le

¹ C. d'Et., 1^{er} juillet 1840, de Champagné-Giffart, p. 194. — 22 mars 1851, Blancler, p. 190. — 1^{er} juillet 1863, Leremboure, p. 539. — 7 janvier 1864, Guyot de Villeneuve, p. 25.

² C. d'Et., 9 mai 1867, Stackler, p. 477. — C. d'Et., 20 février 1868, Ch. de fer Saint-Ouen, p. 213. — C. d'Et., 17 juillet 1874, Monnier, p. 696.

³ Christophle, *Traité des Travaux publics*, n° 2229 *in fine*, p. 331.

préfet autorise une ville à occuper temporairement des terrains privés, en vue d'y faire passer une canalisation d'eau, n'est pas susceptible d'être déféré directement au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ; la légalité de l'occupation peut être discutée devant le Conseil de Préfecture¹ ; qu'un propriétaire n'est pas recevable à déférer directement au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, l'arrêté par lequel le préfet a autorisé une commune à occuper temporairement, pour en extraire des matériaux destinés à l'entretien de ses chemins ordinaires, une parcelle de terrain appartenant au requérant² ; que le Ministre de l'agriculture n'est pas recevable à former un recours directement devant le Conseil d'Etat contre un arrêté préfectoral qui a autorisé un entrepreneur à extraire des matériaux dans un terrain compris dans un périmètre de reboisement³.

La jurisprudence dénie aux entrepreneurs tout recours contre les arrêtés préfectoraux ou les décisions ministérielles portant refus de les autoriser à extraire des matériaux dans une propriété, même lorsque cette propriété se trouve au nombre de celles désignées par le devis⁴, ou portant retrait de l'autorisation d'extraire des matériaux dans une propriété⁵.

¹ C. d'Et., 25 avril 1890, Pingault, p. 421.

² C. d'Et., 13 juin 1890, Martin, p. 569.

³ C. d'Et., 13 juillet 1892, Min. de l'agriculture c/ Ladouceur, p. 629 ; dans le même sens, 15 décembre 1876, Baroux, p. 908. — 13 décembre 1878, C^{ie} des Salins du Midi, p. 1038. — 1^{er} mai 1885, Plard et Larose, pp. 478-479. — 5 août 1881, C^{ie} des Salins du Midi, p. 790. — 15 mars 1889, Touzé, p. 378. — 24 juin 1892, Bouché, p. 576, etc., etc...

⁴ C. d'Et., 3 mai 1850, Savalette, p. 425.

⁵ C. d'Et., 5 juillet 1878, C^{ie} Ch. de fer de Paris à Orléans, p. 657.

« Le refus ou le retrait d'autorisation, dit M. Laferrière¹, résultent d'appréciations administratives qui ne peuvent pas être réformées par la juridiction contentieuse, car celle-ci n'a pas qualité pour se substituer au préfet et pour accorder l'autorisation qu'il refuse, ce qui serait faire un acte d'administration active. »

Il en serait autrement si l'administration avait pris envers lui des engagements spéciaux tels, que le refus ou le retrait d'autorisation constituerait une véritable violation de marché; c'est ainsi que l'entrepreneur a le droit de soutenir que la carrière dont on lui refuse l'exploitation était prévue au devis, que les terrains dont on lui refuse l'occupation lui étaient nécessaires pour son chantier, que ces refus lui ont imposé des conditions d'exécution plus onéreuses, et qu'il a droit, de ce chef, à une indemnité. Dans ce cas, l'entrepreneur pourrait intenter une action au contentieux devant le Conseil de Préfecture en vertu de l'article 4, § 2, de la loi de pluviôse; mais c'est le contentieux du marché qui est en jeu, et ces demandes d'indemnité ne peuvent se produire qu'au moment du règlement des comptes.

Certaines questions échappent à la compétence du Conseil de Préfecture pour être déférées à l'autorité judiciaire; nous les examinerons dans la section III du chapitre IV.

III. DE L'OCCUPATION SPÉCIALE AUX LIGNES TÉLÉGRAPHIQUES ET TÉLÉPHONIQUES

Les servitudes créées par la loi du 28 juillet 1885, relativement à l'établissement, à l'entretien et au fonctionne-

¹ Laferrière, *Traité de la juridiction adm.*, t. II, p. 174.

ment des lignes télégraphiques et téléphoniques ont beaucoup de rapport avec les occupations temporaires de terrains. Cependant, il y a entre elles une différence. Cette dernière est essentiellement temporaire, tandis que l'occupation spéciale aux lignes télégraphiques et téléphoniques est définitive ; mais leurs règles de fond et de compétence ont une grande analogie : c'est ce qui nous amène à traiter cette matière dans cette première section.

L'Administration des Postes et Télégraphes, pour l'établissement et la pose des fils télégraphiques et téléphoniques, est obligée de placer dans l'intérieur des villes, sur la façade des maisons, des consoles destinées à supporter ces fils, ou de fixer sur les toits des appareils pour leur passage ; dans la campagne, elle est souvent obligée de placer des poteaux sur les terrains des particuliers¹.

Jusqu'à la loi du 28 juillet 1885, on s'est demandé si les consoles et points d'appui pris sur une maison pour soutenir les fils d'une ligne télégraphique ou téléphonique constituaient un dommage causé à la propriété par l'exécution d'un travail public, ou bien s'il ne s'agissait pas là d'une servitude ne pouvant être établie qu'après expropriation.

Dans la première hypothèse, un arrêté préfectoral peut autoriser l'Administration des Postes à exécuter les travaux nécessaires à l'établissement de la ligne, sauf au propriétaire lésé à s'adresser au Conseil de Préfecture et en appel au Conseil d'Etat, pour faire régler l'indemnité qu'il réclame pour le dommage qui lui est causé par ce travail public.

¹ Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des Travaux Publics*, t. II, n° 2307. p. 394.

Au contraire, dans la seconde hypothèse, à défaut de loi créant cette servitude, cette servitude ne peut être établie qu'après une expropriation prononcée suivant les règles ordinaires par l'autorité judiciaire et après paiement préalable d'une indemnité.

La jurisprudence du Conseil d'État n'a pas été en harmonie avec celle du Tribunal des Conflits sur cette question de principe ; dans ses arrêts, le Conseil d'État a évité de la trancher expressément.

Cette juridiction fut saisie, en 1861, pour la première fois, d'une demande dans laquelle le réclamant se plaignait de ce que l'administration, en installant des consoles sur la façade de sa maison, l'avait soumise illégalement à une servitude d'appui. Le commissaire du Gouvernement, Robert, soutint qu'il y avait établissement d'une servitude d'utilité publique, qui, d'après l'article 650 du Code civil, n'aurait pu être créée que par une loi ou par un décret, et conclut à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté préfectoral. Le Conseil d'État, par un arrêt du 31 août 1861¹, déclara que l'arrêté préfectoral qui avait autorisé le directeur des lignes télégraphiques à établir des consoles contre la maison d'un particulier n'avait pu avoir pour effet de la grever d'une servitude et que, si l'exécution des travaux avait pu causer quelques dommages, la réparation devait être poursuivie devant le Conseil de Préfecture : « Ni l'arrêté du préfet, ni la décision du Ministre, dit cet arrêt, n'ont pu avoir pour effet de grever d'une servitude la propriété du demandeur ; si, en cours d'exécution d'une ligne télégraphique projetée par l'administration et pour assurer le service, le préfet a autorisé le

¹ C. d'Et., 31 août 1861, Appay, p. 785.

directeur à prendre sur cette maison les points d'appui nécessaires au soutien des fils et à la construction de la ligne, cette autorisation n'a eu ni pour but, ni pour effet d'opérer une dépossession partielle de la maison. »

La question s'étant présentée une seconde fois devant le Conseil d'État, un arrêt du 24 décembre 1862¹ décida que l'arrêté préfectoral n'avait pu grever la propriété d'une servitude et que, même en supposant qu'il ait pu créer une servitude, elle n'entraînerait aucune dépossession ; l'arrêt constate ensuite que la demande en indemnité était fondée sur les dégradations que la pose des points d'appui aurait occasionnées à la maison et il conclut à la compétence du Conseil de Préfecture. Le débat a porté non sur le droit de l'administration de poser des supports, mais uniquement sur le caractère de dommages causés par l'exécution des travaux. Aussi, lorsque la même affaire revint devant le Conseil d'État², le seul point qui donna lieu à discussion fut celui de savoir si les fils avaient causé un trouble à la jouissance de nature à donner lieu à indemnité.

Cette doctrine du Conseil d'État, d'après laquelle la pose de poteaux sur les propriétés et de consoles contre les maisons ne constitue qu'un dommage que les particuliers doivent supporter, moyennant une indemnité, au même titre que les dommages résultant des travaux publics, fut nettement condamnée par le Tribunal des Conflits. Par arrêté du 13 décembre 1884³, il décida qu'un préfet ne pouvait, sans sortir de ses attributions,

¹ C. d'Et., 24 décembre 1862, Arnould, p. 855.

² C. d'Et., 24 mars 1865, Arnould, p. 325.

³ Tribunal des Conflits, 13 décembre 1884, Neveux et autres, c/ Administration des Postes et Télégraphes, p. 909.

autoriser l'Administration des Postes à procéder aux opérations concernant l'étude et l'établissement d'un réseau téléphonique et notamment à pénétrer dans les propriétés closes; que même en admettant que ces opérations fussent des travaux publics, une semblable servitude d'utilité publique ne pouvait être établie que par une loi ou des règlements. Il attribua, par suite, compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les réclamations des propriétaires qui demanderaient la suppression de ces ouvrages avec dommages-intérêts.

Cette théorie développée par le commissaire du Gouvernement Loubers dans ses conclusions, ne fut pas adoptée par le Conseil d'État. Appelé à se prononcer sur le dommage causé par une console d'appui que l'Administration des Postes avait posée sur le mur de face d'une maison et qui avait été arrachée par la chute d'une poutre tombée d'un immeuble incendié, le Conseil d'État maintint la compétence du Conseil de Préfecture; il se fondait sur ce motif que les lignes télégraphiques constituant des ouvrages publics, le préjudice éprouvé par le propriétaire résultait de l'exécution de ce travail public¹.

La Cour de Cassation s'est conformée à la jurisprudence du Tribunal des Conflits; elle décida qu'un arrêté préfectoral autorisant les agents de l'Administration des Postes à pénétrer dans les dépendances d'une maison pour y apposer des supports et poteaux sans l'accomplissement des formalités relatives à l'expropriation, n'était ni légal ni obligatoire².

¹ C. d'Et., 23 janvier 1885, Castaing c/ Min. des Postes, p. 94.

² Cass., 17 avril 1885, Min. Public c/ Dlle Desnoulets, D., 85, I, 265 (Rapport de M. le conseiller Vetelay).

La doctrine du Conseil d'Etat était critiquable. Sans nier formellement le caractère de servitude, le Conseil d'Etat s'était borné à déclarer qu'elle n'entraînait aucune dépossession et décidait qu'il n'y avait là qu'un dommage pouvant donner lieu à indemnité. Mais ce n'était pas un simple dommage, « un trouble à la jouissance », « une sujétion » que les particuliers devaient supporter moyennant indemnité ; c'était un dommage par occupation temporaire ou permanente dépassant les limites assignées à l'occupation temporaire ; c'est ainsi que ces dommages ne sont pas autorisés à l'égard des propriétés closes, comme dans l'espèce du 23 janvier 1885 ; la loi les exemptant expressément de la servitude d'occupation. De plus, en vertu de simples arrêtés préfectoraux, les particuliers étaient tenus non seulement de subir l'installation d'appareils dont la présence pouvait gêner leur jouissance, mais encore de supporter l'introduction des agents chargés de placer, surveiller ou réparer les appareils. Sans doute, la jurisprudence du Tribunal des Conflits aurait eu pour effet de créer des obstacles à l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques ; mais c'était au législateur qu'il appartenait de combler la lacune existant dans la loi.

En présence des critiques et des réclamations qui ont suivi l'arrêt du 23 janvier 1885, le Gouvernement a jugé nécessaire de faire trancher la question par le législateur. La loi du 28 juillet 1885 a réglé les conditions dans lesquelles « seront effectuées les opérations relatives à l'établissement et à l'entretien des lignes télégraphiques ou téléphoniques appartenant à l'Etat et destinées à l'échange des correspondances » (art. 1).

Elle fait une distinction :

Lorsqu'il s'agit d'une ligne établie sur une voie dépendant du domaine public national, départemental ou communal, les travaux nécessaires à la construction et à l'entretien des lignes peuvent, en principe, être faits par l'Etat sans qu'une indemnité soit due par lui. Toutefois, la loi décide que « les fils téléphoniques ou télégraphiques autres que ceux des lignes d'intérêt général ne peuvent être établis dans les égouts appartenant aux communes qu'après avis des Conseils municipaux, et moyennant une redevance, si les Conseils municipaux l'exigent » (art. 2).

En ce qui concerne les propriétés privées, la loi crée une servitude d'utilité publique en donnant à l'Etat « le droit d'établir des supports, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit même sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur¹ ».

L'Etat « a également le droit d'établir des conduits ou supports sur le sol ou sous le sol des propriétés non bâties qui ne sont pas fermées de murs ou autre clôture équivalente » (art. 3).

Cette servitude d'appui ne comporte donc pas de droit de passage pour la pose des appareils et leur entretien, lorsqu'il s'agit de propriétés closes ou bâties. De plus, le législateur, obéissant à des nécessités pratiques, a décidé « que l'établissement des conduits et supports n'entraîne

¹ En ce sens, le Tribunal des Conflits, par arrêt du 25 février 1893, Lhopitallier c/ Adm. des Postes, D., 94, III, 32, a jugé que l'établissement d'ouvrages destinés à la pose d'appareils téléphoniques dans l'intérieur d'un grenier et pour l'accès duquel une trappe a été établie, constitue non l'exercice de la servitude établie par la loi du 28 juillet 1885, mais une emprise ayant le caractère d'une véritable déposssession,

aucune dépossession » (art. 4), et il a voulu respecter les droits des particuliers ; c'est ce que l'article 4 formule en ces termes : « La pose d'appuis sur les murs des façades ou sur le toit des bâtiments ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever ; la pose de conduits dans un terrain ouvert ne fait pas non plus obstacle au droit du propriétaire de se clore. Mais le propriétaire devra, un mois avant d'entreprendre les travaux de démolition, réparation, surélévation ou clôture, prévenir l'administration par lettre chargée, adressée au directeur des Postes et Télégraphes du département.

« Dans le cas où il serait nécessaire d'exécuter, pour l'établissement des lignes, des travaux de nature à entraîner une dépossession définitive, il ne pourrait, à défaut d'entente entre l'administration et les propriétaires, être procédé que conformément aux lois des 3 mai 1841 et 27 juillet 1870.

« Toutefois l'indemnité, le cas échéant, serait réglée dans la forme prévue par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. » (Art. 13.)

Les travaux de construction des lignes ou de leur entretien (n'entraînant pas une dépossession définitive) donnent droit à une indemnité qui ne comprend que la réparation du préjudice souffert. A défaut d'arrangement amiable, cette indemnité est réglée par le Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (art. 10).

Bien que la loi du 28 juillet 1885 n'ait expressément prévu la compétence du Conseil de Préfecture que pour le règlement des indemnités, un arrêt du 22 février 1895 a décidé que le contentieux des occupations spéciales aux lignes télégraphiques et téléphoniques et des arrêtés préfectoraux les autorisant appartient aux Conseils de

Préfecture. C'est ainsi que le Conseil d'État a déclaré le Conseil de Préfecture compétent pour apprécier la légalité de l'arrêté préfectoral autorisant le Directeur des Postes et Télégraphes à établir dans la maison d'un particulier des supports destinés à l'installation d'une ligne téléphonique ; en conséquence il a jugé que le propriétaire de l'immeuble n'était pas recevable à attaquer l'arrêté préfectoral pour excès de pouvoir : « Considérant, dit cet arrêt, que, des dispositions de l'article 10 de la loi de 1885, il résulte que c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient de connaître des difficultés se rattachant à l'établissement et à l'entretien des lignes téléphoniques ; qu'il suit de là que le Conseil de Préfecture est également compétent pour prononcer sur la légalité de l'arrêté par lequel le Préfet de l'Aisne a autorisé les travaux ¹..... »

Un arrêt plus récent, du 6 mai 1898, confirme cette solution et décide que le Conseil de Préfecture est compétent pour prononcer sur la légalité de l'arrêté préfectoral autorisant la pose, sur une maison, d'un support pour fils téléphoniques².

Le rapporteur de la loi du 28 juillet 1885 avait déclaré qu'il fallait s'inspirer de ce qui se passait en matière d'occupations temporaires de terrains ; c'est aussi ce qu'a décidé le Conseil d'État en appliquant la même jurisprudence.

¹ C. d'Et., 22 février 1895, Dubourg, p. 183.

² C. d'Et., 6 mai 1898, Sieur Chennevière, p. 363.

Section II. — Etude des dommages ayant donné lieu à des difficultés au point de vue de la compétence.

Nous avons vu, en étudiant les conditions de la compétence du Conseil de Préfecture, que quatre conditions devaient être réunies : il faut notamment que les dommages soient la conséquence directe des travaux publics ou d'un fait se rattachant d'une manière étroite et intime à leur exécution.

Lorsque les dommages causés par l'ouvrage public ne sont pas dus à son exécution, mais résultent du mode d'exploitation auquel il est consacré, du défaut d'entretien, de son inexécution, d'une faute imputable aux agents de l'administration, ou aux entrepreneurs, des difficultés se sont élevées au point de vue de la compétence ; elles feront l'objet de cette section.

Nous étudierons dans quatre paragraphes : 1^o Les dommages résultant de faits d'exploitation ; 2^o les dommages postérieurs à l'exécution des travaux, résultant du défaut d'entretien et des conditions défectueuses dans lesquelles ils ont été effectués ; 3^o les dommages résultant de l'inexécution des travaux et d'un refus d'alignement ; 4^o les dommages provenant de fautes imputables à l'administration ou à l'entrepreneur.

§ 1. — Dommages résultant de faits d'exploitation ¹.

L'exploitation d'un ouvrage public peut causer des dommages aussi bien que sa construction. La distinction entre les dommages causés par l'exécution des travaux

¹ Picard, *Traité des ch. de fer*, t. II, pp. 825, 848, 849, 850.

ou s'y rattachant et les dommages provenant de faits d'exploitation a une grande importance au point de vue des règles de compétence.

D'après les principes et la jurisprudence du Conseil d'État, les travaux d'utilité publique entrepris par les compagnies de chemin de fer, ne sont pas seulement ceux qu'elles effectuent pour établir la voie ferrée et ses dépendances, il faut aussi comprendre ceux qui sont faits dans l'intérêt de l'exploitation du chemin de fer, à la triple condition : 1° d'avoir été autorisés par l'administration supérieure ; 2° d'être exécutés sur des terrains expropriés, incorporés dès lors au domaine public ; 3° d'être destinés à faire retour à l'État à l'expiration de la concession¹. Aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse, c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient de connaître des demandes d'indemnité à raison des dommages causés par l'exécution des travaux.

Il faut, au contraire, reconnaître le caractère d'actes d'exploitation relevant de l'autorité judiciaire, à toutes les opérations ne concernant pas l'usage direct de la voie ferrée, tels que les travaux qu'exécutent les compagnies dans leurs ateliers de fabrication et de réparation, les manipulations effectuées dans leurs magasins et dépôts de marchandises, les opérations de factage et de camionnage, l'exploitation des hôtels terminus.

Il existe un certain nombre de dommages dont le caractère n'est pas déterminé, et qu'on pourrait rattacher indifféremment à l'établissement et à l'exploitation de l'ouvrage public. Ainsi, la construction d'un chemin de

¹ Avis du Min. des Trav. Publ., 16 janvier 1875, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, pp. 59, 60 et ss.

fer a pour but et pour raison d'être la circulation des trains mus par la vapeur ; mais la circulation des trains, en même temps qu'elle constitue l'usage normal de la voie ferrée, est le résultat de l'exploitation commerciale à laquelle se livre le concessionnaire et qui relève de l'autorité judiciaire : quelle sera la juridiction compétente pour connaître des dommages causés par la fumée des locomotives, le bruit, la poussière, l'ébranlement dû au passage des trains ?

La jurisprudence admet que le Conseil de Préfecture est compétent lorsqu'il s'agit de statuer sur les dommages provenant au cours de l'exploitation des conditions mêmes d'exécution du travail public et de son mode d'exploitation ; elle considère que ces dommages sont réellement causés par le travail public lui-même, non par l'ouvrage brut et inerte, mais par l'ouvrage en activité, fonctionnant conformément à sa destination et aux conditions essentielles de la concession. L'examen de détail dans lequel nous allons entrer nous permettra de préciser chaque dommage.

1^o *Fumée des locomotives*. — La fumée des locomotives, d'après M. Laferrière, résulte du mouvement des trains, mais elle n'en est pas une conséquence nécessaire, car le concessionnaire pourrait l'éviter au moyen de combustibles et d'appareils spéciaux¹. Le Conseil d'Etat admet cependant la compétence du Conseil de Préfecture, en rattachant le dommage résultant du dégagement des fumées à l'établissement du chemin de fer. Cette juridiction a rejeté les premières demandes

¹ Laferrière, *Traité de la juridict. adm.*, t. II, p. 162 (note 1, *in fine*).

en indemnité dont elle était saisie, en déclarant que les requérants ne justifiaient pas d'un dommage de nature à leur ouvrir un droit à indemnité¹ ou en indiquant, dans une autre espèce, que « l'établissement d'une fosse à piquer le feu, à proximité des maisons, n'avait pas eu pour effet de porter atteinte aux conditions d'habitation² ». Toutefois, le Conseil d'Etat a accordé toute une série d'indemnités à des fabricants de velours et de rubans de couleurs claires, à raison de la quantité anormale de fumée qui se répandait aux abords du tunnel de Beaubrun et de sa rampe d'accès en tranchée, à Saint-Etienne³.

Le Tribunal des Conflits a confirmé la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans une espèce où il s'agissait de dommages causés à une propriété riveraine, par le bruit et la fumée des locomotives. « Considérant, dit l'arrêt, que le dommage dont il s'agit se rattache nécessairement au fait de travaux exécutés par la compagnie..., que dès lors le dit dommage est la conséquence non d'un fait particulier d'exploitation, mais de l'établissement même du chemin de fer et des conditions dans lesquelles il a été construit⁴. »

L'autorité judiciaire a plusieurs fois statué et alloué

¹ C. d'Et., 16 mars 1865, C^{ie} des Ch. de fer P.-L.-M. c/ Doze, p. 294. — 8 août 1865, Bernard c/ C^{ie} P.-L.-M., p. 769. — 16 mars 1870, Bobone c/ C^{ie} P.-L.-M., p. 307.

² C. d'Et., 16 mai 1879, C^{ie} des Ch. de fer P.-L.-M. c/ Vitte, Pillet et autres, p. 401.

³ C. d'Et., 6 mai 1887, C^{ie} P.-L.-M. c/ Ferréol, Louison et autres, p. 372.

⁴ Conflits, 28 juillet 1894, Stractmann, c/ C^{ie} Ch. de fer de l'Est, p. 530. — Voir C. d'Et., 7 mai 1897, Guibert, p. 362.

des dommages-intérêts à des riverains de chemins de fer se plaignant des inconvénients produits par la fumée. Un arrêt de la Cour de Cassation, intervenu dans une espèce où la question de compétence n'était pas soulevée, a accordé une indemnité au propriétaire d'une blanchisserie de cire, à raison du préjudice qui lui était causé par la fumée des locomotives et d'une usine à gaz exploitée par la compagnie. La Cour a rappelé à cette occasion qu'il n'était pas nécessaire qu'une compagnie de chemin de fer ait enfreint les règlements spéciaux de son service pour qu'elle soit responsable des dommages directement causés à autrui par son exploitation¹. Remarquons que, dans cette espèce, l'autorité judiciaire était seule compétente, puisqu'il s'agissait de dommages ne provenant pas des conditions mêmes d'exécution du travail public, mais d'un fait particulier d'exploitation.

2^o *Bruit*. — Des indemnités ont été souvent réclamées à raison des inconvénients causés par le bruit du passage des trains. Le Conseil d'État a rejeté les premières demandes en indemnité qui lui ont été soumises, et a fondé ses décisions sur le défaut de preuve d'un dommage de nature à ouvrir un droit à indemnité²; dans un arrêt du 28 mai 1868, il a maintenu un arrêté du Conseil de Préfecture qui avait repoussé une autre demande basée sur la gêne de l'exercice du culte religieux dans une église : cet arrêté était motivé sur l'insignifiance du dommage³;

¹ Cass., 3 janvier 1887, C^{ie} Ch. de fer de Paris à Orléans c/ Desforges et Chalon, D., 1888, I, 39; Voir, Orléans, 25 février 1885, D., 86, II, 227.

² C. d'E., 18 mars 1865, p. 294. — 25 mars 1867, C^{ie} Ch. de fer du Midi c/ Fort, p. 308.

³ C. d'Et., 28 mai 1868, comm. de Moissac, p. 615.

dans une autre espèce, il a prononcé, sans motifs, le rejet d'une demande portant sur le bruit des opérations faites dans une rotonde¹. Le 16 mai 1879, le 28 juillet 1894, le Conseil d'État et le Tribunal des Conflits ont rendu des arrêts que nous avons déjà cités à propos des dommages causés par la fumée des locomotives, et qui statuaient de même pour les inconvénients produits par le bruit.

3^o *Poussière*. — En ce qui concerne la poussière provenant de la manipulation du charbon et du coke dans un dépôt nécessaire au chauffage des locomotives, le Tribunal des Conflits a attribué également la compétence à la juridiction administrative². Une quinzaine d'années auparavant, la question de compétence avait été tranchée, avec raison, en sens contraire, par la Cour de Cassation, dans une espèce analogue; le propriétaire voisin d'une gare prétendait que sa maison était devenue à peu près inhabitable, à raison de la poussière produite par le déchargement de marchandises pulvérulentes. « Le préjudice dont se plaint le riverain, dit l'arrêt, serait la conséquence non de l'établissement du chemin de fer et du service public auquel il est affecté, mais d'un fait particulier d'exploitation industrielle... un pareil litige n'a pas été attribué ni par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, ni par aucune autre loi à la juridiction administrative³. »

Il n'a pas été rendu d'arrêt par le Conseil d'État en cette matière.

¹ C. d'Et., 16 mars 1870, Bobone c/ C^{ie} P.-L.-M., p. 307.

² Conflits, 16 janvier 1875, héritiers Collin c/ C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 59.

³ Cass., 1^{er} août 1860, Ch. de fer de l'Est c/ Thirion, D., 60. I, 329.

4^e *Ebranlements, trépidations.* — L'ébranlement et les trépidations produites par le passage des trains peuvent causer des dommages aux maisons voisines. Comme nous avons eu déjà l'occasion de le dire, le Conseil d'État a considéré que ces dommages résultaient de l'établissement même de la voie ferrée et du service public auquel elle est affectée, et qu'en conséquence il appartient au Conseil de Préfecture d'en connaître. Tantôt, en effet, le Conseil d'État a rejeté les demandes en indemnité dont il était saisi, en déclarant que le dommage n'était pas justifié¹, tantôt il a alloué une indemnité lorsque l'ébranlement ou les trépidations avaient provoqué des lézardes dans les murs ou amené des désordres dans les fondations². Un arrêt rendu par la Cour d'Amiens a reconnu la compétence des tribunaux administratifs en cette matière³.

Certains dommages soulèvent une difficulté de principe que le Conseil d'État n'a pas tranchée; tel est le dommage que causerait à un marchand de vins le passage des trains dans un tunnel, situé au-dessous de ses magasins, en produisant un ébranlement de nature à altérer les vins⁴; tel est le dommage que causerait à un propriétaire le passage des trains en produisant un ébranlement de nature à em-

¹ C. d'Et., 8 décembre 1859, C^{ie} du Midi c/ Tournon, p. 717. — 8 août 1865, Bernard c/ C^{ie} P.-L.-M., p. 769.

² C. d'Et., 21 mars 1861, C^{ie} du Midi c/ Becq, p. 213. 24 novembre 1882, C^{ie} P.-L.-M. c/ Sergent, p. 933. — 26 décembre 1884, C^{ie} P.-L.-M. c/ consorts Vigier, p. 970. — 19 mars 1886, C^{ie} P.-L.-M. c/ Sautereau, p. 271. — 11 février 1890, Thiret c/ Min. des Trav. publ., p. 209.

³ Amiens, 11 novembre 1858, Marcel c/ Ch. de fer du Nord, Sirey, 1862, II, 284.

⁴ C. d'Et., 7 juin 1866, Letellier c/ C^{ie} de l'O test, p. 639.

pêcher la conservation, les soins ou l'élevage des vers à soie¹. Dans ces deux espèces le Conseil d'État a rejeté la demande en indemnité, en déclarant les faits non établis et en formulant des réserves sur le principe même de l'indemnité.

**§ 2. Dommages postérieurs à l'exécution des travaux.
résultant du défaut d'entretien et des conditions défectueuses
dans lesquelles ils ont été effectués.**

Si les dommages doivent résulter de travaux publics, pour que le Conseil de Préfecture soit compétent, cette compétence n'est pas limitée au cas où les dommages se manifestent pendant l'exécution même des travaux ; elle subsiste lorsque les dommages surviennent après leur achèvement ; il s'ensuit que l'accident causé par le défaut de solidité d'un ouvrage, par la défectuosité de ses dispositions ou de ses matériaux, par l'usure, la vétusté, le défaut d'entretien, a le caractère d'un dommage imputable à l'ouvrage public.

Plusieurs décisions ont considéré les dommages provenant du défaut d'entretien, comme causés, non par l'exécution des travaux, mais par une négligence imputable à l'administration ou à ses agents, c'est-à-dire par un fait indépendant de l'exécution du travail public ; l'autorité administrative cessait d'être compétente, puisqu'il s'agissait de statuer sur les conséquences d'une faute qui ne se rattachait pas directement à l'exécution d'un travail public, d'un fait non autorisé par l'administration.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens, et a décidé qu'il appartenait à l'autorité judiciaire de connaître de

¹ C. d'Et., 3 janvier 1873, C^{ie} P.-L.-M. c/ Nitard, p. 22.

l'action ayant pour objet d'obtenir la réparation des dégradations occasionnées aux murs d'une propriété par le défaut d'entretien d'un chemin communal : « Considérant, dit cet arrêt, qu'aucune disposition n'a attribué à l'autorité administrative la connaissance des demandes d'indemnité fondées sur les dommages qui peuvent résulter de l'inexécution d'un travail public...¹ ».

Le Conseil de Préfecture de la Seine a jugé également (affaire Brochet, 16 novembre 1877) que le dommage causé par le défaut d'entretien d'une rue ne rentre pas dans les torts et dommages dont l'appréciation a été réservée aux Conseils de Préfecture par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Enfin, la Cour de Montpellier a jugé qu'il appartenait aux tribunaux ordinaires de statuer sur les dommages résultant des infiltrations d'une fontaine publique établie par une ville et terminée depuis de longues années².

Cette opinion n'a pas prévalu ; actuellement, la jurisprudence administrative et judiciaire admet que le Conseil de Préfecture est compétent pour connaître des dommages provenant du défaut d'entretien des travaux ou des conditions défectueuses dans lesquelles ils ont été effectués.

Ainsi, le Conseil d'Etat a attribué au Conseil de Préfecture la connaissance des actions en indemnité pour les dommages résultant de la rupture d'un pont³, du mauvais entretien d'un chemin de halage⁴, de la chute d'un mur

¹ C. d'Et., 12 janvier 1870, Drouard, p. 18.

² Montpellier, 31 mars 1879, ville de Prades c/ Clerc, D., 1880, II, 44.

³ C. d'Et., 27 août 1833, préfet du Nord c/ Questel, p. 518.

⁴ C. d'Et., 3 mai 1850, concessionnaires de la Sambre canalisée c Laleu, p. 427.

de soutènement d'une gare¹ ou d'une route², du mauvais état d'un pont³, de la rupture des conduites d'eau d'une ville⁴ ou des infiltrations provenant des conditions d'établissement de canaux⁵, d'un accident causé par une excavation sur une route départementale⁶, des émanations provenant des latrines d'une caserne et causées par un travail défectueux⁷, etc., etc.

Le Tribunal des Conflits a confirmé la jurisprudence du Conseil d'Etat en décidant qu'il appartenait au Conseil de Préfecture de statuer sur les dommages causés par l'établissement vicieux et le défaut de résistance d'une palissade de clôture, à travers laquelle des animaux ont pénétré sur la voie ferrée et ont été tués par un train⁸, ou sur les accidents provenant du mauvais état d'un trottoir⁹ ou de l'explosion d'un appareil à gaz dans un établissement de l'Etat, causée par une installation défectueuse¹⁰ : « Considérant que, d'après l'assignation, l'accident et les conséquences malheureuses qu'il a eues, ont pour cause

¹ C. d'Et., 20 décembre 1863, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 840.

² C. d'Et., 2 décembre 1881, Jouillié c/ préfet de l'Hérault, p. 971.

³ C. d'Et., 30 mars 1867, Georges, p. 334. — 5 août 1869, Nathan, p. 739.

⁴ C. d'Et., 13 juin 1873, ville de Paris c/ Mariton, p. 558.

⁵ C. d'Et., 30 mars 1878, Donnadieu c/ ville de Narbonne, p. 359.

⁶ C. d'Et., 11 juillet 1891, Lagrave, p. 544.

⁷ C. d'Et., 3 août 1894, dame Constant, p. 541.

⁸ Conflits, 22 avril 1882, Boulery c/ C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 382.

⁹ Conflits, 17 avril 1886, O'Carrol, p. 384. — 18 novembre 1893, D^{lle} Berard c/ ville de Toulouse, p. 766.

¹⁰ Conflits, 30 juin 1894, préfet du Nord c/ Losser, p. 452.

unique le défaut d'entretien..., que dans ces circonstances la demande se rattache par un lien indivisible à l'exécution ou à l'inexécution de travaux publics, que dès lors c'est à l'autorité administrative qu'il appartient d'en connaître par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII... » (O'Carrol).

La Cour de Cassation elle-même a accepté la jurisprudence du Conseil d'Etat, et consacré les mêmes règles ; ainsi, il a été jugé que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de statuer sur les actions intentées contre une compagnie de chemin de fer, à raison du dommage occasionné par l'existence ou l'entretien d'une haie, adoptée par l'administration comme mode de clôture de la voie ferrée ¹; jugé également que les tribunaux civils sont incompétents pour connaître d'une demande tendant à la réparation de dommages causés soit par le mauvais entretien d'une voie publique communale ², soit par l'infiltration des eaux provenant du vice de construction et du défaut d'entretien de tuyaux de canalisation établis pour des services publics ³.

La solution est plus difficile, lorsque le dommage peut être attribué à la fois au mauvais état de l'ouvrage et à la négligence d'agents de l'administration qui auraient dû suspendre la circulation sur le point où des réparations étaient nécessaires. Peut-on dire encore dans ce cas que le dommage se rattache à l'exécution des travaux, et

¹ Cassation, 23 juillet 1867, C^{ie} Ch. de fer d'Orléans c/ Lejeau. D., 1867. I, 325.

² Nancy, 6 juin 1868, comm. de Xeulley c/ Drouard. D., 1869. II, 86.

³ Cass., 5 mai 1885, ville d'Orléans c/ D^{lle} Vicquy et autres, D., 85. I, 339.

admettre la compétence du Conseil de Préfecture? La solution dépendra souvent des circonstances de l'affaire. M. L. a ferrière estime « qu'il vaut mieux admettre la compétence du Conseil de Préfecture, à laquelle, il importe de conserver son unité toutes les fois qu'un vice d'un ouvrage public est la cause matérielle d'un accident¹ ».

§ 3. Dommages résultant de l'inexécution des travaux publics et du refus d'alignement.

Certains dommages peuvent être occasionnés par l'inexécution des travaux à la réalisation desquels les intéressés avaient droit. L'administration peut prendre, pour un motif quelconque, l'engagement d'exécuter un travail; si l'inaccomplissement de cet engagement cause un dommage, le Conseil de Préfecture est compétent. Ainsi, des propriétaires se plaignaient de ce que l'inexécution de certains travaux auxquels une compagnie de chemins de fer était obligée avait aggravé l'effet d'inondations auxquelles leurs propriétés étaient exposées², un riverain d'une voie publique, auquel on a indiqué un nivellement, se plaignait de ce que l'administration ne réalisait pas ce nivellement³. Il faut toutefois réserver toutes les contestations qui se rattachent à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux engagements pris par l'administration, soit devant le jury, soit dans des actes d'acquisition amiable; l'autorité judiciaire serait alors compétente⁴.

¹ Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 164.

² C. d'Et., 23 janvier 1862, Ch. de fer du Dauphiné, p. 67.

³ C. d'Et., 6 décembre 1865, Candas, p. 968. — 15 mai 1869, Maybon, p. 498.

⁴ C. d'Et., 12 février 1875, Défoër c/ ville de Paris. p. 150.

On ne peut construire le long d'une voie publique qu'en vertu d'une autorisation fixant l'alignement à suivre; la nécessité de cette autorisation peut provoquer des réclamations pour refus d'alignement ou retard dans la délivrance. Le Conseil d'État a considéré comme se rattachant à l'exécution des travaux publics les dommages causés par un refus d'alignement, lorsque ce refus a eu pour but de ménager les intérêts financiers d'une ville, et a admis que le Conseil de Préfecture était compétent pour statuer sur les demandes d'indemnité¹.

Il en est de même des dommages causés par le refus d'autorisation de bâtir, lorsque ce refus est motivé par le désir qu'a l'administration de rendre plus facile et moins coûteuse l'exécution de projets de travaux publics, en empêchant d'élever des constructions qu'il lui faudrait exproprier. La plupart des arrêts du Conseil d'État ont déclaré que les refus constituaient des excès de pouvoir, l'administration n'ayant pas le droit de refuser l'autorisation de construire parce qu'elle aurait mis à l'étude des projets, soit de percement de nouvelles rues devant entraîner l'expropriation des immeubles faisant l'objet de la réclamation, soit de simples modifications des alignements des voies existantes².

Cette jurisprudence recule jusqu'à ses dernières limites l'idée de dommages causés par les travaux publics, car

¹ C. d'Et., 18 mars 1868, Labille, p. 304. — 26 mars 1869, Labille, p. 532. — 11 juillet 1879, ville d'Alger c/ Alcay, p. 601. — 1^{er} mars 1895, Sauton frères, p. 202.

² C. d'Et., 18 juillet 1873, Lemaire, p. 677. — 1^{er} mars 1860, de Romont, p. 190. — 2 mai 1861, Letellier, p. 329. — 13 juin 1867, Josse, p. 567. — 23 janvier 1868, Vogt, p. 83.

elle l'étend à des cas où les travaux ne sont que projetés et ne seront peut-être jamais entrepris.

§ 4. Dommages provenant de fautes imputables aux agents de l'administration, à l'entrepreneur ou au concessionnaire.

Nous distinguerons les fautes ne constituant pas un délit des fautes constituant un délit ; dans le premier cas nous examinerons les dommages provenant de fautes imputables à l'administration ou à ses agents, et les dommages qui résultent de la négligence ou de l'imprudence des entrepreneurs.

I. Fautes ne constituant pas un délit pénal, imputables à l'administration ou à ses agents.

Lorsque le dommage a pour cause une faute commise par l'administration ou ses agents, se rattachant par un lien direct à l'exécution des travaux, c'est le Conseil de Préfecture et, en appel, le Conseil d'État, qui sont compétents pour connaître de l'action en indemnité. Ainsi, le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer sur l'action en indemnité formée par un particulier contre l'État, à raison du dommage causé à un bateau à son entrée dans un port, par son choc contre des travaux non apparents, commencés dans ses eaux par l'administration¹ ou par les pieux limitant un passage laissé libre pour la navigation pendant la durée de travaux en rivière et dont l'emplacement n'était indiqué par aucun balisage² ou par des ouvrages en charpente établis pour la fondation

¹ C. d'Et., 12 juillet 1855, Bourdet, p. 520.

² C. d'Et., 17 février 1859, Oger, p. 142.

des culées d'un pont en construction, dans les conditions déterminées par l'administration¹.

Au contraire, lorsque la faute commise par l'administration ou ses agents ne se rattache par aucun lien direct à l'exécution des travaux, le Conseil de Préfecture est incompétent : l'appréciation de la faute et de ses conséquences appartient au juge ordinaire en matière de responsabilité. Il a été jugé que le Conseil de Préfecture est incompétent pour connaître de l'action en indemnité intentée contre l'État, à raison de la perte d'un bateau² ou des avaries causées à un navire³ imputables à la négligence des agents de l'État qui ont laissé subsister dans le lit d'une rivière ou dans le chenal d'un port des pieux provenant d'anciens ouvrages détruits. Dans ces espèces, la faute relevée n'avait pas de lien direct avec l'exécution d'un travail public, il n'y a donc rien d'inconciliable entre ces solutions et la jurisprudence qui reconnaît la compétence du Conseil de Préfecture lorsque les dommages résultent des conditions défectueuses dans lesquelles les travaux ont été exécutés.

Le Conseil de Préfecture serait également incompétent pour statuer sur les demandes en indemnité, lorsque les agents de l'administration ont par une fausse manœuvre causé la perte d'un bateau⁴, ou lorsqu'un éclusier aurait négligé d'ouvrir un barrage au moment des hautes eaux et aurait ainsi causé une inondation⁵.

¹ C. d'Et., 12 mai 1869, Beauchamp, p. 450.

² C. d'Et., 3 juin 1869, Pellerin, p. 581.

³ C. d'Et., 5 juillet 1878, Goodchild, p. 652.

⁴ C. d'Et., 19 juillet 1860, Lesage-Goetz, p. 560.

⁵ C. d'Et., 6 janvier 1882, Min. des Trav. publ. c/ Vauville,

II. *Fautes ne constituant pas un délit, résultant de la négligence ou de l'imprudence des entrepreneurs.*

Les dommages causés par l'entrepreneur dans l'exécution des travaux publics sont considérés comme des dommages résultant de travaux publics. Dans ce cas, la compétence administrative est reconnue tant par le Conseil d'Etat que par la Cour de Cassation.

Le Conseil d'Etat a jugé que le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer sur l'action en indemnité formée contre l'entrepreneur des travaux de pose et d'entretien des tentes-abris d'une exposition universelle, à raison du dommage causé à une personne par un accident déterminé par l'exécution défectueuse du travail ¹. Le Tribunal des Conflits a considéré comme résultant d'un travail public les dommages provenant de ce que les vases produites par le curage d'un étang, destiné à l'alimentation des réservoirs d'une gare, se sont répandues sur une propriété voisine ². La Cour de Cassation a jugé également que l'autorité administrative est compétente pour connaître de l'action en réparation du dommage causé à un particulier par un entrepreneur de travaux publics, dans l'exécution de ces travaux, par suite de l'inaccomplissement des mesures de précaution prescrites par l'administration pour la sécurité des tiers ³.

L'autorité judiciaire reprend ses droits lorsque le dommage qui a été déterminé par une faute de l'entrepreneur ou du concessionnaire ne se rattache pas à l'exécution des

¹ C. d'Et., 30 juin 1893, Cauvin-Yvose, p. 548.

² Conflits, 30 mars, 1878, C^{ie} P.-L.-M. c/ Gagneur, p. 361.

³ Cass., 16 novembre 1858, Assurances maritimes c/ C^{ie} Ch. de fer d'Orléans, D., 1858, I, 468.

travaux. Ainsi, un voiturier, employé pour le transport de matériaux destinés à l'exécution des travaux publics, avait causé, par sa négligence dans la conduite de sa charrette, un accident dont le conducteur d'une autre voiture avait été victime ; il a été jugé que l'autorité judiciaire seule pouvait statuer sur la demande d'indemnité formée contre ce voiturier¹. De même, le dommage causé à des vignes par la fumée d'un four à briques établi avec l'autorisation du Préfet, par le concessionnaire d'un chemin de fer, ne rentre pas dans la compétence du Conseil de Préfecture ; la fabrication des briques, qu'il eût pu acheter, n'était pas une conséquence nécessaire des travaux publics². La Cour de Cassation a décidé à diverses reprises que l'autorité judiciaire était compétente pour connaître de l'action en réparation d'un dommage causé par un fait de négligence personnelle à l'entrepreneur chargé de l'exécution de ce travail³.

Quant aux dommages résultant du fait des ouvriers, le Conseil de Préfecture ne doit en connaître que s'ils peuvent être considérés comme se rattachant à l'exécution des travaux. Il n'en serait pas ainsi lorsque les ouvriers d'un entrepreneur chargé d'un travail public, se répandent dans des vignes et y commettent des dégâts ou des actes de pillage⁴.

III. *Fautes constituant un délit pénal.*

1^o Délit se rattachant à l'exécution des travaux. —

¹ Conflits, 23 juin 1848, héritiers Boyer, p. 425.

² C. d'Et., 11 juin 1868, Molinier, p. 665.

³ Cass., 16 février 1897, V^{ve} Danderni c/ Cazalès et autres, D., 97, I, 95-96 ; voir Cass., 18 février 1879, Reynaud, D., 1879, I, 430.

⁴ C. d'Et., 29 décembre 1858, Lacroix, p. 772.

Lorsque le fait reproché à l'entrepreneur constitue un délit, l'autorité judiciaire est compétente non seulement quant à l'application de la loi pénale, mais aussi quant à la condamnation aux dommages-intérêts. L'autorité judiciaire est compétente pour connaître d'une action en dommages-intérêts intentée contre un entrepreneur à raison d'infractions punies par le Code pénal ; ainsi, l'accident causé à des chevaux par la rupture des poutres d'un pont dont l'entretien incombait à l'entrepreneur constitue la contravention que réprime l'article 479 C.P. relatif aux accidents provenant de la dégradation des édifices mal entretenus¹. L'incendie des propriétés mobilières ou immobilières, occasionné par les flammèches d'une locomotive dont l'appareil de sûreté est défectueux, constitue à la charge du mécanicien le délit d'incendie par imprudence, puni par l'article 458 du Code pénal², solution très contestable, le mécanicien étant obligé de se servir de la machine qu'on lui donne.

2° Délit ne se rattachant pas à l'exécution des travaux. — L'autorité judiciaire est, à plus forte raison, compétente lorsque le dommage provient d'un délit ne se rattachant pas à l'exécution des travaux : il en est ainsi, lorsqu'un entrepreneur a fait paccager les chevaux qu'il employait à ses travaux sur les propriétés voisines³ ou lorsque des ouvriers commettent des dégâts dans une vigne⁴.

C'est en considération de ce principe que la Cour de Cassation a décidé que l'action en réparation du dommage

¹ Cass., 15 février 1855, Escaraguel c/ Lemercier, D., 55, I, 350.

² Cass., 23 juin 1859, Brassey c/ Min. publ. et C^{ie} d'assurances, D., 59, I, 329.

³ C. d'Et., 30 juin 1824, Jugla c/ Barreyre, p. 384.

⁴ C. d'Et., 29 décembre, 1858, Lacroix, p. 772.

causé à la propriété d'un tiers par un incendie provoqué par l'imprudence ou la négligence des ouvriers d'un entrepreneur chargé de l'exécution d'un travail public, rentrait dans la compétence de l'autorité judiciaire. (Dans l'espèce soumise à la Cour de Cassation, les ouvriers avaient allumé des fourneaux à proximité des broussailles d'une forêt et avaient commis l'imprudence de laisser le feu de ces fourneaux sans les recouvrir avec de la terre, après s'en être servis.) Le dommage ne se rattachait pas, en effet, à l'exécution du travail public et n'en était pas une conséquence directe et immédiate.

L'arrêt fait ressortir que l'autorité judiciaire serait compétente, alors même que les faits d'imprudence ou de négligence imputables aux ouvriers et revêtant un caractère délictueux n'auraient donné lieu contre leurs auteurs à aucune poursuite correctionnelle : « Attendu, dit l'arrêt, que la circonstance qu'aucune poursuite n'avait été exercée devant la juridiction criminelle ne saurait changer la nature d'une faute que la loi qualifie délit, d'où il suit qu'en retenant pour les tribunaux civils la connaissance du litige, l'arrêt attaqué n'a violé ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les textes de loi invoqués par le pourvoi...¹ ».

Dans le même sens, un jugement du tribunal civil de Nîmes a jugé que l'accident survenu par la faute du préposé d'un entrepreneur de travaux publics et qui constitue non l'exécution d'un acte administratif, mais un délit de blessures ou d'homicide par imprudence, est de la compétence de l'autorité judiciaire : « Attendu que le seul fait

¹ Cass., 15 janvier 1889, ville de Bône c/ Jumel de Noireterre. D., 89. I. 49.

incriminé est relatif à un acte d'imprudence personnellement imputable à un des préposés de Pailhès et que, quoique impoursuivi devant la juridiction répressive, il n'en aurait pas moins le caractère juridique d'un délit de blessures ou d'homicide par imprudence¹... ».

Enfin, un arrêt récent de la Cour de Cassation a décidé que c'est à la juridiction civile et non au Conseil de Préfecture qu'il appartient de statuer sur une action en dommages-intérêts dirigée contre un entrepreneur de travaux publics et basée sur des faits ayant le caractère légal du délit prévu par les articles 319, 320 du Code pénal. La Cour en a déduit cette conséquence que ce fait donnait lieu à une action civile en dommages-intérêts devant les tribunaux civils, en vertu de l'article 3 du Code d'instruction criminelle : « Attendu, dit l'arrêt, que le fait à apprécier, tel qu'il était censé déterminé dans ses causes, présentait à la charge des employés de la compagnie ou de l'entrepreneur les caractères légaux du délit prévu par les articles 319 et 320 du Code pénal; d'où il résulte qu'en vertu de l'article 3 du Code d'instruction criminelle, ce fait articulé par les demandeurs en cassation donnait lieu à une action civile en dommages-intérêts devant les tribunaux civils²... ».

Ces trois dernières décisions condamnent une doctrine soutenue de 1880 à 1886 par le Tribunal des Conflits. Comme nous le verrons au chapitre suivant, en étudiant l'évolution de la jurisprudence en ce qui concerne les

¹ Tribunal civil de Nîmes, 3 janvier 1895, V^o Chauvedan c/ Pailhès, *Pandectes françaises*, 1895, II, 239.

² Cass., 8 novembre 1897, Dame Latour c/ C^{ie} Ch. de fer du Sud, D., 1898, I, 542.

dommages causés aux personnes, le Tribunal des Conflits déterminait la compétence des tribunaux judiciaires ou administratifs, en se basant sur cette circonstance que l'accident, objet du litige, avait ou n'avait pas donné lieu à une poursuite ou à une condamnation correctionnelle (Arrêts du 17 janvier 1880, affaire Bruno; 13 mars 1880, affaire Bouhellier; 17 avril 1886, affaire Mougin). Peu importe, en effet, lorsque les faits d'imprudence ou de négligence imputables à l'entrepreneur ou à ses ouvriers revêtent un caractère délictueux, qu'ils aient ou qu'ils n'aient pas donné lieu contre leurs auteurs à une poursuite correctionnelle, cette circonstance ne peut changer la nature d'une faute que la loi qualifie délit.

Pour résumer en quelques mots cet exposé, la Cour de Cassation se prononce en faveur des tribunaux judiciaires lorsque le fait dommageable constitue un délit pénal, alors même que les faits délictueux n'ont donné lieu à aucune poursuite correctionnelle.

Section III. — Dommages causés à la propriété mobilière.

Les mots « torts et dommages » écrits dans l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ayant un sens très étendu, la compétence des Conseils de Préfecture s'applique indifféremment aux dommages causés à la propriété immobilière et à ceux qui ont eu pour conséquence la perte ou la détérioration d'une chose mobilière.

Pour justifier les réclamations du propriétaire lésé, le préjudice éprouvé doit réunir les conditions essentielles auxquelles le droit à indemnité est subordonné; il faut, en outre, que le préjudice ait sa source dans l'exécution des travaux.

Les arrêts ne font pas de distinction : peu importe que la faute ayant occasionné le dommage soit imputable directement à l'administration ou à un entrepreneur adjudicataire ou concessionnaire des travaux.

C'est ainsi que le Conseil de Préfecture a statué sur l'indemnité due à raison de l'accident causé à un cheval, blessé en tombant dans une excavation d'où étaient extraits des matériaux pour la construction d'un ouvrage public exécuté par un entrepreneur¹, ou dans une tranchée pratiquée par l'entrepreneur d'un travail communal²; ou à un cheval blessé, soit par suite du mauvais état des madriers d'un pont³, soit par suite du mauvais état de viabilité d'une rue⁴.

C'est ainsi encore que le Conseil de Préfecture a statué sur l'indemnité due à raison de l'accident causé à une voiture et à son attelage par suite du défaut d'éclairage des matériaux déposés sur la voie publique et destinés à l'entretien de cette voie⁵ ou de la chute d'une voiture par suite de l'éboulement d'un remblai⁶.

Le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer soit sur une demande d'indemnité ayant pour cause la mort ou les blessures d'animaux ayant pénétré sur une voie ferrée, en franchissant une palissade destinée à joindre la barrière d'un passage à niveau et une haie

¹ C. d'Et., 15 mai 1858, Delevenne, p. 365.

² Douai, 10 novembre 1891, Mathelin et Garnier c/ Lacroix. D., 92, II, 252.

³ C. d'Et., 30 mars 1867, Georges, p. 334.

⁴ C. d'Et., 24 décembre 1897, ville de Roubaix, p. 851.

⁵ C. d'Et., 16 décembre 1863, Dalifol, p. 821.

⁶ C. d'Et., 2 décembre 1881, Jouillié c/ préfet de l'Ilérault, p. 971.

voisine¹, soit sur une demande en dommages-intérêts à raison d'avaries éprouvées par un navire et provenant de vices de construction et du défaut d'entretien des engins d'amarrage² ou d'une exécution défectueuse et incomplète des travaux d'un chenal³, soit sur le dommage résultant de l'échouement d'un navire dû à des blocs de pierre dont la présence avait pour cause l'insuffisance des précautions prises pour l'enlèvement des matériaux de démolition pendant l'exécution des travaux de reconstruction d'un port⁴.

¹ C. d'Et., 22 avril 1882, Boulery, c/ Ch. de fer P.-L.-M., p. 382.

² C. d'Et., 17 juillet 1891, Cie des Corps morts de Bordeaux, p. 566.

³ C. d'Et., 28 avril 1893, Hourdeau et consorts, p. 342.

⁴ C. d'Et., 15 juin 1894, Murray frères, p. 416; voir dans le même sens, 7 décembre 1888, p. 945.

CHAPITRE III

DOMMAGES CAUSÉS AUX PERSONNES

Les travaux publics qui peuvent entraîner, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, des préjudices multiples et variés pour les propriétés mobilières et immobilières, peuvent causer des dommages, et les plus graves de tous, aux personnes elles-mêmes. L'exécution des travaux, en effet, donne lieu souvent à des accidents occasionnant des blessures quelquefois mortelles aux ouvriers ou aux passants.

Personne ne conteste aux victimes de ces accidents le droit de réclamer et d'obtenir une indemnité. Les règles générales relatives au droit à indemnité, que nous avons exposées dans le chapitre premier, sont applicables à ces dommages.

C'est à l'administration, aux entrepreneurs ou aux concessionnaires qu'il appartient de réparer les dommages causés aux personnes par l'exécution des travaux publics, lorsqu'il est démontré que les accidents ne sont pas dus à une faute ou à une imprudence de ceux qui en sont victimes, mais à une négligence, une maladresse, un défaut de précaution imputables à ceux qui exécutent les travaux.

Les difficultés spéciales à cette matière sont surtout des difficultés de compétence. Les dommages causés aux

personnes soit par des accidents de chantier, soit par la destruction imprévue d'un ouvrage, soit par ses dispositions vicieuses rentrent-ils dans les prévisions de la loi de pluviôse et, par suite, dans la compétence du Conseil de Préfecture ?

Cette question a donné lieu à une grave controverse et à plusieurs variations dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'exposé et la discussion des deux systèmes qui ont été soutenus, l'historique des revirements de la jurisprudence feront l'objet de deux paragraphes distincts.

§ 1. Exposé et Discussion de la Controverse.

M. Laferrière, examinant en droit cette question de compétence et faisant abstraction des difficultés qu'on y a quelquefois introduites, l'a réduite à des termes très simples : « La loi de pluviôse a-t-elle, oui ou non, compris les accidents de personnes dans les torts et dommages causés par les travaux publics ? Si elle les y a compris, tous les dommages causés par ces accidents relèvent du Conseil de Préfecture, d'après les mêmes règles que les dommages aux propriétés, sans qu'il y ait à distinguer s'ils proviennent du fait de l'entrepreneur ou du fait de l'administration, s'ils sont causés par l'exécution des travaux ou par les vices propres de l'ouvrage. Dans le cas contraire, tous ces accidents échappent à la compétence des Conseils de Préfecture, puisque, par hypothèse, ils ne constituent pas des dommages dans le sens de la loi de pluviôse an VIII, et puisqu'il n'existe d'autre texte pouvant en attribuer la connaissance à ces Conseils. La compétence devra alors appartenir au Ministre, sauf recours au Conseil d'Etat, si l'action en responsabilité

était dirigée contre l'Etat, aux tribunaux judiciaires, si elle était dirigée contre un entrepreneur, un concessionnaire, un département ou une commune ; il faudrait dès lors appliquer non les règles du dommage, mais celles de la responsabilité pour fautes¹. »

Deux systèmes ont été soutenus :

I.— L'opinion qui refusait de reconnaître l'application de la loi du 28 pluviôse an VIII aux accidents de personnes invoquait plusieurs raisons :

Des raisons de texte : 1° Le silence de la loi de pluviôse sur les questions d'accidents, de blessures qui auraient dû être mentionnées. 2° Le rapprochement de cette loi avec celle des 7-11 septembre 1790. Les dispositions de la loi du 28 pluviôse ont été extraites de la loi des 7-11 septembre 1790 qui attribuait par son article 4 au directoire de district, sauf recours au directoire de département les demandes d'indemnité pour les terrains, pris et fouillés et qui donnait compétence, par son article 5, à la municipalité, sauf recours au directoire de district, pour statuer sur les réclamations des particuliers qui se plaignent des torts et dommages provenant du fait personnel de l'entrepreneur et non du fait de l'administration « Peut-on croire, disait-on, que le législateur de 1790 avait moins de souci de la vie des hommes que de leurs propriétés, et qu'il songeait aux accidents de nature à entraîner des blessures ou la mort des ouvriers ou des passants, lorsqu'il conférait à la municipalité, sauf recours au directoire de district statuant en dernier ressort, le pouvoir de connaître des dommages causés par le fait des

¹ Laferrière, *Traité de la juridict. adm.*, t. II, p. 165.

entrepreneurs? N'est-il pas évident qu'il songeait à des préjudices causés aux propriétés immobilières ou mobilières et à des préjudices moindres que l'occupation ou l'expropriation des terrains pour lesquels il avait constitué la compétence du directoire de district en premier ressort et du directoire de département au second degré¹? » Les mots torts et dommages avaient donc dans la loi de 1790 un sens restreint aux propriétés mobilières, immobilières à l'exclusion des personnes; la loi du 28 pluviôse reproduit textuellement la disposition de la loi de 1790; c'est se conformer à l'esprit de cette loi que refuser au Conseil de Préfecture le pouvoir de statuer sur les préjudices causés aux personnes par les accidents qui résultent de l'exécution des travaux publics. 3° L'esprit général de la législation des travaux publics dont l'objet est de régler les rapports de l'administration et de ses entrepreneurs avec les propriétés, mais non avec les personnes.

II. — En faveur de l'interprétation qui applique la loi de pluviôse aux dommages causés aux personnes aussi bien qu'aux dommages causés aux propriétés, on invoque la disposition générale de l'article 4 de cette loi qui ne fait aucune distinction; les expressions de torts et dommages dont il se sert visent, la première les personnes, la seconde les choses. En admettant que le législateur n'ait pas eu l'intention de donner à ces expressions une acception distincte, on peut présumer qu'il a voulu leur attribuer un sens très large et comprendre dans ces termes généraux

¹ Conclusions du commissaire du Gouvernement Aucoc (15 avril 1868, ville de Paris, p. 431).

tous les cas de dommages. En admettant même que le législateur n'ait pas spécialement songé aux préjudices causés aux personnes, on ne peut, par cette raison, lui prêter l'intention de les avoir exclus. « Pourquoi les aurait-il exceptés de cette disposition ? La raison fondamentale de la compétence administrative en cette matière n'est-elle pas l'intérêt qu'il y a, pour la prompte et bonne exécution des travaux publics, à éviter, devant l'autorité judiciaire, des procès qui pourraient les entraver et qui auraient cet inconvénient, plus grave encore, d'amener cette autorité à apprécier les opérations de l'administration relativement à ces travaux¹ ? » La compétence de la juridiction administrative découle, non pas de la nature du préjudice causé, mais de la cause même du dommage qui est l'exécution du travail public. Lorsqu'un ouvrage public vient à causer des dommages aux propriétés et aux personnes, il n'y a aucun motif d'exclure ces derniers de la compétence qui a été attribuée au Conseil de Préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII.

C'est cette dernière interprétation, consacrée par la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, du Tribunal des Conflits et à la Cour de Cassation, qui doit être préférée ; en reconnaissant même, avec M. Laferrière, que ces deux opinions se défendent théoriquement par des arguments sérieux, les textes invoqués n'étant décisifs ni dans un sens ni dans un autre, on doit admettre la compétence des Conseils de Préfecture à raison des avantages considérables qu'elle présente, en pratique, pour les justiciables.

La compétence des Conseils de Préfecture est la seule

¹ Conclusions du commissaire du Gouvernement David (C. d'Et., 19 décembre 1873, Lambert, p. 959).

qui puisse s'exercer sans partage, sans conflit, sans question préjudicielle. L'unité de juridiction ne pourrait pas être réalisée devant l'autorité judiciaire, si on faisait les tribunaux civils juges des dommages causés aux personnes ; en effet, si l'action en dommages-intérêts, engagée devant la juridiction civile, soulevait l'examen ou la critique de règlements administratifs, d'instructions ou d'ordres donnés aux agents par l'administration, et de la mesure d'application de ces instructions faite par les agents ce serait à l'autorité administrative seule qu'il appartiendrait de faire cette interprétation ; l'autorité judiciaire, ne pouvant s'immiscer dans l'examen de ces difficultés, sans porter atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, devrait surseoir à statuer et réserver à la juridiction administrative l'appréciation de ces questions préjudicielles. L'autorité judiciaire devrait également lui réserver, pour les mêmes raisons, les demandes formées contre l'État par des particuliers pour obtenir la réparation de dommages résultant pour eux soit de l'exécution des règlements et autres actes de l'autorité administrative, soit de l'omission de telles ou telles mesures de précaution qu'il lui reproche de n'avoir pas prévues ; de là des lenteurs, des complications, qui seraient très préjudiciables aux victimes d'accidents ; la juridiction du Conseil de Préfecture est plus expéditive, s'il y a des actes administratifs à interpréter, le Conseil de Préfecture peut les interpréter lui-même.

Si on admettait que la loi de pluviôse fasse une distinction au point de vue de la compétence entre les dommages causés aux propriétés et les dommages causés aux personnes, on aboutirait parfois à des anomalies choquantes, si une même cause venait à produire ces

deux sortes de dommages. Ne serait-il pas singulier que le même fait, tel qu'un éboulement provoqué par des fouilles pratiquées par l'administration ou par son entrepreneur et causant des dommages aux personnes et aux propriétés, dut être apprécié par deux juridictions différentes : le Conseil de Préfecture pour le dommage résultant, par exemple, de la destruction d'une maison, le tribunal civil pour les blessures ou la mort de ses habitants ? On évite ces conséquences bizarres, dont on pourrait citer d'autres exemples, en reconnaissant au Conseil de Préfecture une compétence aussi large pour les dommages causés aux personnes que pour les dommages causés aux propriétés.

Enfin, cette interprétation a l'avantage d'être en harmonie avec les principes que nous avons exposés sur la responsabilité pécuniaire de l'administration. Les tribunaux judiciaires n'ont pas adopté la conception du dommage engendrant la responsabilité de l'administration indépendamment de toute faute ; ils appliquent les articles 1382-1384 du Code civil, qui font dépendre la responsabilité de l'idée de préjudice associée à celle de faute, de sorte que toute faute dommageable engage, en principe, la responsabilité de son auteur, et qu'un dommage sans faute ne l'engage pas. En droit administratif, on admet, au contraire, que l'administration n'est pas toujours responsable du préjudice qu'elle a causé à autrui par ses fautes ou par celles de ses agents, et qu'elle est souvent tenue, notamment en matière de travaux publics, de réparer les dommages qu'elle a causés en usant simplement de ses droits sans commettre aucune faute. Les Conseils de Préfecture, à l'exclusion des tribunaux civils, peuvent faire l'application de ces prin-

cipes lorsqu'une action en dommages-intérêts leur est soumise pour dommages causés aux personnes.

§ 2. **Historique et état actuel de la question.**

Ces principes consacrant l'unité de compétence en faveur des Conseils de Préfecture ne se sont cependant pas établis sans peine dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits dont nous allons retracer maintenant les différentes phases.

I.— Pendant une première période, qui a duré jusqu'en 1860, l'assimilation des dommages causés aux personnes aux dommages causés aux propriétés a été admise sans contestation : le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits considéraient que la disposition de l'article 4 de la loi de pluviôse qui attribue au Conseil de Préfecture le jugement des torts et dommages résultant de l'exécution des travaux publics, était générale et absolue, sans distinguer si l'action était intentée contre l'Etat ou contre l'entrepreneur ou concessionnaire, ni si elle l'était par un ouvrier ou un passant.

Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que l'action en dommages-intérêts intentée par un voiturier contre l'Etat à raison de la rupture d'un pont¹, ou par un colporteur contre l'administration à raison des blessures causées par sa chute dans le puits d'amarre d'un pont suspendu, laissé ouvert par mégarde, sans qu'aucune mesure fût prise pour écarter les passants² rentraient dans la com-

¹ C. d'Et., 27 août 1833, Questel, c/ préfet du Nord, p. 518.

² C. d'Et., 19 décembre 1839, Lœmblé, c/ Min. des Trav. publ., p. 593.

pétence des tribunaux administratifs. Il a jugé qu'il appartenait au Conseil de Préfecture de statuer sur la demande d'indemnité formée contre l'Etat par un ouvrier qui avait perdu la vue par suite de l'explosion d'une mine ; cet accident provenait de ce que l'agent préposé à la surveillance des travaux l'avait obligé à se servir pour charger la mine d'un bourroir en mauvais état¹. Dans une espèce analogue, le Conseil d'Etat a décidé que l'ouvrier blessé par l'explosion d'une mine était fondé à réclamer à la commune pour le compte de laquelle le travail était exécuté, outre le remboursement des frais faits pour sa guérison, des dommages-intérêts à raison tant des souffrances par lui éprouvées que de l'incapacité de travail occasionnée par ses blessures et des conséquences préjudiciables auxquelles il est exposé pour l'avenir².

Le Tribunal des Conflits a rendu plusieurs décisions dans le même sens ; par exemple, il a jugé que c'était à la juridiction administrative qu'il appartenait de connaître soit de la demande d'indemnité formée à la fois contre un ingénieur chargé de la direction des travaux publics, et contre l'Etat comme civilement responsable du fait de cet ingénieur, par la veuve d'un entrepreneur, à raison d'un accident qui avait entraîné la mort de son mari et qu'elle imputait à l'imprudence ou au défaut de prévoyance de l'ingénieur de l'Etat³ ; soit de

¹ C. d'Et., 9 décembre 1858, Breuil, p. 702.

² C. d'Et., 11 mai 1854, Rougier, c/ ville de Marseille, D., 1854, III, 59.

³ Tribunal des Conflits, 26 avril 1847, V^{ve} Brunet, c/ Morandière et l'Etat, p. 248.

la demande en dommages-intérêts formée contre une commune par un de ses habitants, à raison d'une blessure reçue pendant qu'il exécutait ses prestations sur un des chemins de cette commune et ayant pour cause un éboulement des terrains sur lesquels il travaillait sous les ordres d'un cantonnier¹ ; soit, enfin de l'action en indemnité formée par un ouvrier blessé dans les travaux d'un chemin de fer contre le concessionnaire de ce chemin de fer ou contre l'administration du séquestre que le Gouvernement avait substitué à la Compagnie².

La jurisprudence ne dérogeait à ces règles de compétence que lorsque l'accident, cause du dommage, constituait un délit d'homicide ou de blessures par imprudence passible de peines correctionnelles. La loi de pluviôse n'a pas voulu soustraire l'entrepreneur de travaux publics aux peines qu'il a pu encourir par sa faute ou son imprudence ; il est justiciable des tribunaux de répression à raison des délits qu'il a pu commettre pendant l'exécution des travaux. L'action civile en dommages-intérêts pourra être exercée conjointement avec l'action publique et devant les mêmes juges ; c'est l'application de l'article 3 C. I. C. C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé à la suite d'un jugement condamnant un agent des ponts et chaussées à l'emprisonnement pour blessures involontaires causées par le défaut d'éclairage des travaux pendant la nuit³.

Toutefois la jurisprudence n'étendait pas cette excep-

¹ Tribunal des Conflits, 19 juin 1856, Tonnelier, c/ comm. de Vinneuf, p. 434.

² Tribunal des Conflits, 16 août 1860, Passemar, c/ Ch. de fer de Graissessac à Béziers, p. 662.

³ C. d'Et., 13 juin 1858, Vachier et Roussel, p. 422.

tion aux règles de compétence à tous les cas de négligence ou d'imprudence, car il y a peu d'accidents où l'imprévoyance humaine n'ait une part plus ou moins grave, et l'introduction de cet élément risquerait de faire varier la compétence avec les nuances de chaque espèce.

Pendant cette période, la jurisprudence a donc répondu au besoin d'unité et de simplicité qui domine en cette matière.

II. — A partir de 1860, une évolution s'est produite et s'est accentuée jusqu'en 1870.

La première dérogation à la jurisprudence, admise par les juridictions administratives dans la période précédente, s'est produite à l'occasion de réclamations formées par des ouvriers blessés pendant l'exécution des travaux contre l'entrepreneur qui les employait. Le Conseil d'Etat a décidé, dans les espèces qui lui ont été soumises, qu'il s'agissait d'apprécier les obligations de l'entrepreneur vis-à-vis de ses ouvriers, que cette appréciation ne comportait que l'application des règles de droit commun et qu'elle ne rentrait pas dans les pouvoirs conférés par la loi de pluviôse au Conseil de Préfecture¹.

Puis le Conseil d'Etat, considérant que l'interprétation très large donnée au texte de la loi de pluviôse était contraire à l'esprit de cette loi, décida que la loi de pluviôse était inapplicable aux dommages causés aux personnes. C'est ainsi qu'une théorie nouvelle fut inaugurée par un arrêt du 16 décembre 1863² rendu sur les conclusions du

¹ C. d'Et., 11 décembre 1856, Matheret, p. 713. — 4 février 1858, Maugeant, p. 121. — 16 août 1860, Passemar, p. 662. — 23 juillet 1868, Nachon, c/ Baudoin et Lombard, p. 807.

² C. d'Et., 16 décembre 1863, Dalifol, p. 821.

Commissaire du Gouvernement, Ch. Robert : « Les difficultés que peut soulever dans la pratique la question de savoir s'il s'agit ou non d'un fait résultant d'un travail public nous font hésiter à fonder la compétence en cette matière sur une distinction tirée de la cause du dommage ; et pour faire ici avec certitude la part du Conseil de Préfecture et de l'autorité judiciaire, c'est suivant nous l'objet de l'accident qu'il faut avant tout considérer. Il nous paraît certain que la loi du 28 pluviôse an VIII n'a voulu attribuer aux Conseils de Préfecture que la connaissance des préjudices causés à la propriété, qu'il s'agisse d'immeubles ou de meubles, et que cette loi a laissé à l'autorité judiciaire tout ce qui concerne les dommages faits aux personnes par blessures, mutilations ou privation de la vie, sauf, bien entendu, en ce qui concerne l'Etat, l'application de la jurisprudence qui interdit aux tribunaux civils de le déclarer débiteur. »

Le Conseil d'Etat consacra par de nombreux arrêts cette doctrine que le Commissaire du Gouvernement Aucoc, en 1869, présentait comme définitivement acquise.

Ainsi, les tribunaux judiciaires ont été reconnus compétents pour statuer sur les actions en indemnité, intentées contre une ville, soit par la veuve d'un particulier qui s'était tué en tombant dans une tranchée creusée dans une rue de Paris¹, soit par un ouvrier qui avait été blessé par suite d'un éboulement de terre, survenu dans le cours des travaux que la ville de Paris faisait exécuter en régie²,

¹ C. d'Et., 15 décembre 1865, ville de Paris, c/ V^{ve} Buchi, p. 1003.

² C. d'Et., 15 avril 1868, ville de Paris, p. 431 (Conclusions d'Aucoc., Com. du Gouvernement).

ou contre un conducteur des Ponts et Chaussées et contre le département, cité comme civilement responsable, par un ouvrier blessé dans l'exécution d'une route départementale¹, ou contre des communes intéressées à la construction d'un chemin d'intérêt commun, par un ouvrier blessé par l'explosion d'une mine survenue pendant la durée des travaux².

Le trait commun à ces différentes affaires, c'est que le préjudice qui servait de base à l'action en indemnité consistait en des dommages causés à des individus qui avaient été blessés ou tués par suite d'accidents qu'ils attribuaient à la négligence ou à l'imprudence, soit de l'entrepreneur ou de ses ouvriers, soit des agents de l'administration. Ce n'était pas de la cause, mais de l'objet du dommage que le Conseil d'Etat déduisait la compétence judiciaire. « Considérant, disaient les arrêts, que le préjudice dont les demandeurs poursuivent la réparation n'est pas de la nature des torts et dommages dont l'appréciation a été réservée au Conseil de Préfecture par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII... »

Lorsque la demande d'indemnité soumise à la juridiction administrative avait donné lieu, devant l'autorité judiciaire, à des poursuites correctionnelles, pour homicide par imprudence, par exemple, le Conseil d'Etat a décidé, comme il l'avait déjà fait précédemment, que l'action civile était nécessairement liée à l'action criminelle, et que les tribunaux judiciaires étaient seuls compé-

¹ C. d'Et., 13 décembre 1866, Auroux, c/ Millat et département du Rhône, p. 1144.

² C. d'Et., 12 mai 1869, Gillens, p. 454.

tents pour statuer sur les conséquences de l'accident¹.

III. — Après 1872 s'ouvre une troisième période, pendant laquelle le Conseil d'Etat revient progressivement à son ancienne doctrine en faveur de la compétence du Conseil de Préfecture.

A l'occasion de dommages causés aux personnes par les fièvres endémiques, résultant du défaut d'assainissement des chambres d'emprunt creusées par une compagnie de chemins de fer et transformées en marécages, M. David, Commissaire du Gouvernement, avait soutenu la compétence du Conseil de Préfecture². Ses conclusions indiquent très nettement les motifs, le sens et la portée de ce revirement. «... Nous pensons, disait-il, qu'il faut revenir, sinon aux errements de l'ancienne jurisprudence dans ce qu'ils pouvaient avoir d'excessif, du moins à son principe même qui consistait à s'attacher non pas à l'objet du dommage, mais uniquement à sa cause, pour en déduire la compétence administrative ou judiciaire, suivant que cette cause était essentielle au travail public lui-même, ou bien qu'elle ne s'y rattachait par aucun lien direct. »

Puis le Conseil d'Etat étendit la compétence du Conseil de Préfecture aux accidents de personnes, sans excepter les cas d'imprudence des agents de l'administration. C'est ainsi que le Conseil de Préfecture a été déclaré

¹ C. d'Et., 22 novembre 1863, Boisseau, c/ C^{ie} Ch. de fer du Nord, p. 771.

² C. d'Et., 12 décembre 1873, Lambert, c/ C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 959. — 9 janvier 1874, Aubéry, Fontaine et autres, c/ C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 21 ; voir 29 mars 1855, C^{ie} Ch. de fer d'Avignon à Marseille, c/ Chaîne, D., 55, III, 81. — 4 avril 1861, Aymé, c/ Ch. de fer P.-L.-M., D., 1874, III, 53.

compétent pour statuer sur les demandes d'indemnité dirigées contre l'Etat, par un ouvrier blessé par suite de l'éboulement d'une partie d'un tunnel¹, ou par la veuve d'un ouvrier blessé mortellement pendant l'exécution de travaux entrepris pour le compte du génie militaire². Toutefois, dans une affaire analogue (ouvrier tué par suite de la chute d'un échafaudage), le Conseil d'Etat a décidé que l'action en responsabilité intentée contre l'Etat représenté par le Ministre de la Guerre, à raison de faits d'imprudence attribués aux officiers du génie chargés de diriger les travaux de construction d'une caserne, devaient être portés devant le Ministre, et non devant le Conseil de Préfecture³. Cette décision est restée isolée.

Un arrêt du 30 novembre 1877⁴, qui reconnaissait également d'une façon formelle la compétence du Conseil de Préfecture, constitue une solution de principe, confirmant le retour à la jurisprudence antérieure à 1860. M. Laferrière, commissaire du Gouvernement, avait demandé au Conseil d'Etat un arrêt formel qui donnât aux Conseils de Préfecture compétence pour statuer sur les demandes d'indemnité pour torts et dommages causés par l'exécution des travaux publics, soit aux personnes, soit aux propriétés et qui supprimât la distinction admise dans l'arrêt du 20 novembre 1874, lorsque la demande serait fondée sur la faute ou la négligence des agents de l'administration.

¹ C. d'Et., 11 décembre 1874, Min. de l'Intérieur, c/ Clouzet, p. 965.

² C. d'Et., 15 mars 1878, V^{ve} Dumas et Léonard Dumas, p. 314.

³ C. d'Et., 20 novembre 1874, Dame V^{ve} Zeig, p. 908.

⁴ C. d'Et., 30 novembre 1877, V^{ve} Lefort, p. 952.

Le Tribunal des Conflits confirma la doctrine admise par le Conseil d'Etat, par une décision du 29 décembre 1877. Cette décision constate que l'accident (mort d'un individu tombé dans une tranchée) était imputé « à la négligence ou à l'incurie, soit du génie militaire, soit des entrepreneurs employés par cette administration dans un travail public, » et elle décide que, « en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, l'autorité administrative est compétente pour prononcer sur les torts et dommages provenant tant du fait personnel des entrepreneurs que du fait de l'administration. » En rappelant intentionnellement les termes mêmes de la loi de pluviôse, le Tribunal des Conflits a voulu éviter l'équivoque qui aurait pu se produire s'il s'était borné à écarter la compétence judiciaire et à affirmer la compétence administrative, sans spécifier si elle appartenait au Ministre ou au Conseil de Préfecture ¹.

Signalons, toutefois, une décision antérieure, qui a attribué, dans des circonstances spéciales, compétence à l'autorité judiciaire. Dans la nuit du 22 au 23 septembre 1867, un pont, qui venait d'être construit par la Compagnie d'Orléans, s'écroula en partie sous le poids d'un énorme cylindre à vapeur. Des trois personnes qui se trouvaient sur cette machine, une fut tuée, les deux autres furent grièvement blessées. A la suite d'une poursuite correctionnelle, le conducteur des Ponts et Chaussées, sous les ordres duquel le cylindre se trouvait au moment de l'accident, fut déclaré coupable du délit d'ho-

¹ Tribunal des Conflits, 29 décembre 1877, D^{me} Leclercq, 1084, voir 11 novembre 1882, V^{ve} Quinson, c/ com. de Chambon-Feugerolles, p. 885.

micide et de blessures par imprudence. Les victimes de l'accident qui ne s'étaient pas portées partie civile devant la juridiction de répression, assignèrent la Ville devant le Conseil de Préfecture, comme responsable du fait du conducteur employé à son service. Le Conseil de Préfecture se déclara incompétent; l'affaire ayant été portée devant les tribunaux judiciaires, le préfet éleva le conflit. Le Tribunal des Conflits, conformément aux conclusions du commissaire du Gouvernement David, annula l'arrêté de conflit, et décida que l'autorité judiciaire était compétente pour statuer sur la demande en dommages-intérêts. Ce n'est pas parce qu'il s'agissait de torts et dommages causés aux personnes que l'autorité judiciaire était compétente, c'est parce qu'il s'agissait d'une action en responsabilité civile formée contre une ville, fondée sur l'article 1382 du Code civil et ne rentrant pas, par cela même, dans les termes de la loi de pluviôse ¹.

Pendant la troisième période comme pendant les deux autres, la jurisprudence admettait qu'il n'y avait déplacement de compétence au profit de l'autorité judiciaire que lorsque le dommage résultait d'un délit se rattachant à l'exécution d'un travail public et que l'action civile était exercée en même temps que l'action pénale.

Par application de ces principes, le Tribunal des Conflits a jugé que les tribunaux judiciaires étaient compétents pour connaître, à la suite d'un accident ayant causé la mort et les blessures de plusieurs ouvriers (chute d'un pont), de l'action pénale et de l'action civile dirigées contre un ingénieur des Ponts et Chaussées pour avoir

¹ Tribunal des Conflits, 7 mars 1874, V^{ve} Desmolles et consorts, c/ le préfet de la Seine, p. 246.

manqué au devoir de surveillance que ses fonctions lui imposaient et s'être ainsi rendu coupable du délit d'homicide par imprudence¹.

Ce retour à l'ancienne jurisprudence n'eut pas un caractère définitif ; le Tribunal des Conflits, sans répudier ouvertement la doctrine que nous venons d'exposer, a paru remettre en question la compétence du Conseil de Préfecture dans des cas où elle paraissait certaine.

Le Tribunal des Conflits s'est écarté de la règle qu'il avait établie lorsqu'il s'agit d'accidents causés aux ouvriers par l'exécution d'un travail public ; il a fait des distinctions subtiles suivant que le travail a eu lieu en régie, par concession ou par entreprise.

Lorsque le travail a été fait en régie, le Tribunal des Conflits reconnaissait, en ce qui concerne les travaux exécutés par l'Etat, la compétence du Conseil de Préfecture. C'est ce qui résulte d'un arrêt en date du 17 avril 1886 : les représentants d'un ouvrier tué par la chute d'une pierre qu'un ouvrier avait laissé tomber sur lui, pendant les travaux de forage d'un puits que l'administration faisait exécuter en régie, avaient actionné en dommages-intérêts cet ouvrier et le conducteur des Ponts et Chaussées chargé de la direction des travaux². Le Tribunal des Conflits reproduit dans cette décision une théorie qu'il avait déjà formulée quelques années auparavant : « Considérant, dit-il, que le fait relevé dans l'assignation n'avait donné lieu à aucune poursuite correctionnelle, qu'il suit

¹ Tribunal des Conflits, 31 juillet 1875, Pradines, Mancel et autres, p. 764 ; voir Cassation, 2 décembre 1881, Forcioli et Chevalon, c/ Ministère public, D., 1882, I, 191.

² Tribunal des Conflits, 17 avril 1886, héritiers Mougin c/ Bardot et Mercelat, p. 382.

de là que l'autorité judiciaire était incompétente sur la demande d'indemnité formée contre l'agent de l'administration... » L'incompétence de l'autorité judiciaire résulterait de ce qu'il n'y a pas eu de poursuites correctionnelles.

Cette théorie, déjà combattue par le Commissaire du Gouvernement dans les affaires Bruno et Barra¹ et Bouhellier², ne l'a pas moins été dans l'affaire actuelle par l'avocat général Loubers. Tous se sont attachés à faire ressortir combien il leur paraissait peu rationnel de déterminer la compétence par cette circonstance que l'accident objet du litige aurait ou n'aurait pas donné lieu à une condamnation ou à une poursuite correctionnelle ; il leur a paru que ce fait, pouvant dépendre de circonstances et d'appréciations variables, ne saurait influencer en rien sur la question de compétence.

Au contraire, le Tribunal des Conflits a consacré la compétence des tribunaux judiciaires lorsque les travaux sont exécutés en régie, par les départements et les communes. « Considérant, dit une décision, que s'il n'appartient qu'au Conseil de Préfecture de statuer, par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sur les réclamations des particuliers se plaignant de torts ou dommages résultant de l'exécution de travaux publics, et cela sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les torts et dommages causés aux propriétés et ceux éprouvés par les personnes, le dit article ne lui a pas attribué la connaissance des contestations qui peuvent s'élever entre les ouvriers et les communes qui les emploient, qu'ainsi c'est à tort que le Préfet

¹ Tribunal des Conflits, 17 janvier 1880, Bruno et Barra, c/Bijon, pp. 75 et ss.

² Tribunal des Conflits, 13 mars 1880, Bouhellier, p. 306.

de l'Ain a revendiqué pour l'autorité administrative...¹ »

Cette distinction est difficile à justifier puisqu'il est admis en matière de travaux publics que les mêmes règles de compétence s'appliquent à l'État, aux départements, aux communes.

D'autre part, si le travail est exécuté par concession ou par entreprise, si la demande d'indemnité est dirigée par un ouvrier contre le concessionnaire ou l'entrepreneur, le Tribunal des Conflits a décidé que l'autorité judiciaire était compétente en se fondant sur ce que la question de dommages se rattachait aux rapports de l'ouvrier avec l'entrepreneur et au contrat de louage d'ouvrage intervenu entre eux. Ainsi, un ouvrier blessé, dans une manœuvre de wagons pleins de matériaux destinés aux remblais d'un abattoir communal, intente une action en dommages-intérêts 1^o contre l'entrepreneur auquel il reproche de l'avoir chargé d'exécuter seul un travail qui aurait exigé le concours de plusieurs personnes, 2^o contre la ville qui aurait remis à l'entrepreneur un matériel imparfait et aurait négligé de faire surveiller les travaux. Le Tribunal des Conflits a jugé que l'autorité administrative était compétente pour statuer sur l'action dirigée contre la ville, les faits imputés à ses agents ne présentant pas un caractère délictueux qui soit de nature à modifier la compétence établie par la loi de pluviôse ; mais il a décidé que l'appréciation des obligations de l'entrepreneur vis-à-vis de l'ouvrier qu'il emploie ne rentrant pas dans les cas prévus par cette loi, il appartenait aux tribunaux judiciaires de déclarer si l'entrepreneur était responsable de l'accident

¹ Tribunal des Conflits, 5 juin 1886, Pichat et Blanc, c/ comm. de Montanay, p. 504.

vis-à-vis de son ouvrier¹. Dans une autre affaire, un ouvrier, employé par des entrepreneurs qu'une compagnie de chemins de fer avait chargés de l'exécution des travaux d'une voie ferrée, prétendait avoir été victime d'un accident par la faute d'autres ouvriers ou employés de ces entrepreneurs, et avait formé une demande en dommages-intérêts contre les entrepreneurs et la compagnie, citée comme civilement responsable, le Tribunal des Conflits, en se fondant sur les mêmes motifs, a renvoyé cette demande devant les tribunaux judiciaires².

Remarquons que le Tribunal des Conflits ne s'est pas préoccupé dans cette dernière espèce de savoir si le fait avait donné lieu ou non à des poursuites correctionnelles ; il a renvoyé devant une seule et même juridiction les deux branches d'une instance, qui, si elles avaient été jugées séparément, pouvaient aboutir à des résultats contradictoires, comme dans l'affaire Bouhellier.

Les Cours d'Appel se sont également prononcées en faveur de la compétence des tribunaux judiciaires, en ce qui concerne les demandes d'indemnité formées par les ouvriers contre les entrepreneurs ou concessionnaires³.

Cette distinction n'est pas plus justifiée que la précédente. En effet, « les questions d'accident, comme le fait

¹ Tribunal des Conflits, 13 mars 1880, Bouhellier, p. 306.

² Tribunal des Conflits, 15 mai 1886, Bordelier, c/ Bridet et C^{ie}, Ch. de fer de Lyon, p. 423 ; voir 24 novembre 1880, Perello, c Gaya, 916.

³ Besançon, 10 mars 1862, Marcilly et C^{ie}, c/ Taesch Paturet et C^{ie}, D., 1862, 2, 52. — Paris, 19 mai 1866, Soudier, c/ Ch. de fer de ceinture, D., 1868, II, 155. — Orléans, 13 décembre 1884, Feuillet, c/ Martin, D., 1886, II, 12. — Chambéry, 22 février 1886, Bridet..., c/ Bordelier, D., 1887, II, 32.

remarquer M. Laferrière, n'ont rien à voir avec le contrat passé entre l'entrepreneur et ses ouvriers ; ce contrat n'a pas à stipuler et ne stipule pas que l'entrepreneur ne tuera ni ne blessera ses ouvriers ; cette obligation est de droit naturel et toute clause contraire serait non avenue ; on ne se trouve donc pas ici sur le terrain du contrat ; mais sur celui du dommage ou du quasi-délit ¹ ».

De plus, la loi de pluviôse prévoit les dommages causés aux personnes comme les dommages causés aux propriétés ; puisque cette loi attribue au Conseil de Préfecture la connaissance des dommages causés par le fait personnel de l'entrepreneur qui est le plus souvent l'auteur involontaire des accidents survenus à ses ouvriers, il s'ensuit que les demandes d'indemnité formées contre les entrepreneurs ou concessionnaires par leurs ouvriers doivent être de plein droit soumises à la loi de pluviôse ; qu'il s'agisse d'ouvriers tués ou blessés, qu'il s'agisse de passants ou de tiers étrangers à la concession ou à l'entreprise, les questions à juger sont les mêmes.

Enfin, la pratique s'accommodait mal des distinctions faites par le Tribunal des Conflits ; ces distinctions entraînaient avec elles des complications pour les personnes victimes d'accidents qui ne savaient pas le plus souvent démêler la voie à suivre parmi ces principes multiples si confusément exprimés.

Le Conseil d'Etat avait, comme nous l'avons vu, consacré, dans la seconde phase de son évolution jurisprudentielle, la solution qui a triomphé devant le Tribunal des Conflits (arrêts : 11 décembre 1856 Matheret, 4 fé-

¹ Laferrière, *Traité de la juridiction adm.*, t. II, p. 171.

vrier 1858 Maugeant..., etc.). Dans la période que nous examinons, le Conseil d'Etat a résisté avec énergie à cette jurisprudence et n'a jamais admis les distinctions faites par « le juge souverain des compétences ».

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat applique l'article 4 de la loi de pluviôse à tous les dommages causés aux personnes en matière de travaux publics, quelles que soient la personne mise en cause et la nature du marché de travaux publics. Il faut, toutefois, que les dommages soient la conséquence directe des travaux publics ou d'un fait se rattachant d'une manière étroite à leur exécution. Peu importe, d'ailleurs, que le dommage résulte de l'inexécution ou de l'exécution défectueuse¹, du défaut d'entretien des travaux publics², peu importe que le fait dommageable soit commis par l'Etat ou par ses agents, par un concessionnaire ou un entrepreneur ; peu importe que les travaux soient exécutés en régie³ ou par tout autre mode ; il suffit que le dommage se rattache à l'exécution d'un travail public⁴.

Les arrêts du Conseil d'Etat consacrent donc l'unité de compétence que le Tribunal des Conflits avait jugé nécessaire d'établir quelques années auparavant, en 1877. Plus

¹ C. d'Et., 29 janvier 1886, préfet de la Loire et ville de Saint-Chamond, c/ Jourdan, p. 103. — 30 juin 1893, Cauvin-Yvose, c/ V^{ve} Marnet, D., 1894, III, 61.

² C. d'Et., 17 avril 1886, O'Carrol, p. 384.

³ C. d'Et., 11 janvier 1889, Gabaude, p. 60. — 24 juin 1892, Min. des Trav. publ., c/ Garigou, p. 572. — 11 mai 1894, Ferreng, Pacaut et Chomat, p. 347.

⁴ C. d'Et., 7 août 1886, dame Garcia, c/ Marcellet et Duranjon et le Min. de la Guerre, p. 746. — 9 mars 1894, C^{ie} Parisienne du Gaz, c/ Daubard, p. 190. — 8 décembre 1894, Poirier, p. 683.

sieurs décisions récentes de ce Tribunal suprême révèlent une tendance vers l'unité de compétence : leur analyse présente de l'intérêt.

Une action en dommages-intérêts avait été intentée à la fois contre un département et une commune à raison d'un accident causé par une excavation existant sur une route départementale ; cette demande se fondait aussi bien sur le défaut de précautions et de surveillance du chemin par le département que sur l'absence de précautions prises par le maire pour empêcher les accidents après que l'excavation s'était produite. Le Tribunal des Conflits a considéré que cette demande se rattachait à l'exécution ou à l'inexécution de travaux publics et a reconnu la compétence du Conseil de Préfecture¹.

Une demoiselle Bérard, s'étant cassé la jambe dans une chute qu'elle avait faite à Toulouse, assigna cette ville successivement devant le Tribunal civil et le Conseil de Préfecture en réparation du dommage qui lui avait été causé ; elle l'attribuait aux conditions mêmes de l'établissement d'un trottoir qui prenait brusquement fin à un endroit où se trouvait une profonde excavation interceptant la chaussée et qu'aucune lanterne ne signalait aux passants. Le Tribunal et le Conseil de Préfecture s'étant déclarés incompétents, la demoiselle Bérard se pourvut en règlement de juges devant le Tribunal des Conflits. Le Tribunal des Conflits a jugé que « la demande se rattache par un lien indivisible à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public ; que, dès lors, c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient d'en connaître par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et

¹ Tribunal des Conflits, 11 juillet 1891, Lagrave, p. 544.

d'apprécier également les responsabilités pouvant résulter de l'absence de précautions imputée à l'administration¹ ».

Une décision plus récente consacre encore d'une manière expresse la compétence du Conseil de Préfecture. Un sieur Losser, concierge à l'Ecole des Arts industriels de Roubaix (établissement de l'Etat dont la gestion et le fonctionnement constituent un service public), était occupé à allumer le gaz dans une salle éclairée à l'aide de lampes enveloppées d'une cloche en verre, lorsque l'un de ces appareils éclata ; il fut atteint par des éclats de verre et reçut des blessures qui lui occasionnèrent la perte complète de l'œil droit. Losser assigna l'Etat comme civilement responsable de cet accident, faute d'avoir pris, pour l'éviter, les précautions que la prudence commandait.

Comme il s'agissait, dans cette affaire, d'apprécier les rapports entre l'Etat et le préposé d'un service public, le Tribunal des Conflits aurait pu appliquer les principes en matière de responsabilité et reconnaître la compétence de l'autorité administrative². Il a préféré reconnaître que

¹ Tribunal des Conflits, 18 novembre 1893, Dlle Bérard, c/ ville de Toulouse, p. 766.

² Tribunal des Conflits, 8 février 1873, Blanco, 1^{er} supplément, p. 61. — Un enfant, qui passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs de Bordeaux, avait été renversé par un wagon que les employés de l'Etat avaient poussé de l'intérieur ; il avait dû subir l'amputation. Son père avait intenté une action en dommages-intérêts contre les employés auteurs de cet accident et contre l'Etat comme civilement responsable du fait de ses agents, par application des articles 1382 et suivants du Code civil.

La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux per-

la demande se rattachait par un lien indivisible à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public, afin de spécifier quelle était dans l'organisation administrative l'autorité à laquelle il appartenait de statuer¹.

« Les avantages de cette unité ne sauraient longtemps échapper au juge souverain des compétences, qui s'en est inspiré dans d'autres matières pour le grand bien des justiciables. En présence de plaideurs aussi dignes d'intérêt que les victimes des accidents causés par les travaux publics, il voudra aplanir la voie qui les conduit vers leur juge au lieu d'y semer des distinctions que la loi n'exige pas, et qui, après avoir été un embarras pour les parties et leurs conseils, finissent par en être un pour les juges². »

La Cour de Cassation, à la même époque, s'est conformée à la jurisprudence du Tribunal des Conflits et a fait certaines distinctions : suivant que l'accident était provoqué par l'exécution des travaux publics conformément aux plans et aux prescriptions de l'administration, ou bien par la faute ou la négligence d'un entrepreneur, le Conseil de Préfecture ou les tribunaux judiciaires étaient compétents.

sonnes par le fait de ses agents n'étant pas régie par les principes établis par le Code civil, le Tribunal des Conflits a décidé, dans cette affaire, que l'autorité administrative était seule compétente pour statuer sur la demande d'indemnité dirigée contre l'Etat, alors même que cette demande serait fondée non pas sur l'exécution ou l'omission de certaines mesures administratives, mais bien sur une faute ou une négligence qui serait personnelle aux agents de l'Etat dans l'emploi auquel ils sont préposés.

¹ Tribunal des Conflits, préfet du Nord, c/ Losser, p. 452.

² Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 171.

D'après la Cour de Cassation, les dommages causés aux personnes ne pouvaient être déferés à la juridiction administrative : 1^o que s'ils résultaient de l'exécution d'un travail public, 2^o que si l'exécution de ce travail, soit par les agents de l'administration, soit par un entrepreneur ou concessionnaire, avait été conforme aux prescriptions de l'administration.

C'est en faisant l'application de ces principes que la Cour de Cassation a jugé que l'action en dommages-intérêts dirigée par un particulier contre un entrepreneur devait être portée devant les tribunaux judiciaires, lorsqu'elle reposait sur une faute personnelle de l'entrepreneur, constituant une contravention aux prescriptions de l'administration¹.

Cette théorie ne pouvait être admise par le Conseil d'Etat. Les tribunaux judiciaires, en effet, en présence de ces actions en dommages-intérêts, étaient appelés nécessairement à interpréter les instructions et les ordres donnés par l'administration. L'interprétation des actes administratifs échappe à leur compétence.

Aujourd'hui, la Cour de Cassation, ainsi que le témoignent ses derniers arrêts, s'est ralliée à la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'elle a décidé que les tribunaux civils ne pouvaient statuer sur la demande d'indemnité formée par une personne victime d'un accident occasionné par la substitution momentanée de l'air comprimé à l'eau dans la canalisation d'un ascenseur hydraulique. (Cette substitution était due, dans l'espèce,

¹ Cassation, 18 février 1879, Reynaud, c/ Villevielle-Bernay, D., 1879, I, 430; 24 mai 1886, Cl^{ie} Générale Française des tramways, c/ Bistogne, Rousset et Carbonnel, D., 1887, I, 7.

à des travaux effectués par la ville de Paris pour la réparation de ses conduites d'eau¹.) C'est ainsi qu'elle a jugé que la demande en dommages-intérêts formée contre le concessionnaire de l'éclairage d'une ville, à l'occasion d'une chute causée sur une route nationale par la négligence de ce concessionnaire, qui avait omis de faire tasser la terre sur une tranchée, pour lui donner une force de résistance suffisante, se rattachait directement à l'exécution d'un travail public et rentrait dans la compétence attribuée par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse aux Conseils de Préfecture².

¹ Cassation, 29 mars 1897, Société de la Plaine de Monceau, c/ Garnier et autres, D., 1897, I, 216.

² Cassation, 15 novembre 1897, consorts Bardy, c/ Deschazeau, D., 1898, I, 126.

CHAPITRE IV

QUESTIONS RÉSERVÉES A L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Section I. — Questions se rattachant à l'expropriation.

Aux termes de l'article 4, § 4, de la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de Préfecture était seul compétent pour statuer « sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris... pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ».

Ces expressions de « terrains pris » faisaient allusion à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; d'après ce texte, le Conseil de Préfecture était investi du droit de statuer sur l'expropriation et ses suites ; cette compétence avait été implicitement confirmée par la loi du 16 septembre 1807 ; depuis la loi du 8 mars 1810, cette attribution a été enlevée au Conseil de Préfecture, et les lois du 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ont donné aux tribunaux judiciaires le droit de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité.

La compétence qui appartient à l'autorité judiciaire, pour le règlement des indemnités d'expropriation, lui est également reconnue par la loi et la jurisprudence, lorsque des actes administratifs ont pour résultat indirect de déposséder un propriétaire au profit de l'administration ;

tel est le cas, lorsqu'une occupation temporaire de terrains dégénère en une occupation définitive.

L'occupation des propriétés privées pour l'extraction des matériaux nécessaires à l'exécution des travaux ou pour l'établissement de dépôts ou de chantiers, n'entraîne par elle-même aucune translation de propriété; son caractère essentiel est d'être temporaire, et c'est à raison de la gêne momentanée ou des dommages passagers qu'elle est censée produire qu'elle peut être ordonnée par des arrêtés administratifs. Mais, il peut arriver que l'occupation temporaire se transforme en occupation définitive. Le plus souvent, cette transformation résultera de modifications apportées pendant l'exécution des travaux à la consistance du terrain, occupé d'abord en vue d'extractions ou de dépôts de matériaux, modifications que le besoin d'assurer la conservation des travaux rendra définitives¹.

Parfois, l'occupation temporaire aboutit à une véritable expropriation, lorsqu'elle se prolonge indéfiniment et entraîne à la fois dépossession au détriment du propriétaire et prise de possession définitive au profit de l'administration. Dans ces différents cas, la réparation du préjudice causé serait absolument insuffisante, si elle ne comprenait que l'allocation d'indemnités périodiques pour les dommages causés ou la privation de jouissance. Le propriétaire a droit à une indemnité immédiate pour la dépossession de sa propriété et l'atteinte indéfinie portée à ses droits. Cette cession forcée de terrains, dans un but d'utilité publique, constitue une expropriation indirecte, dont les conséquences, notamment le règlement

¹ C. d'Et., 6 février 1891, Guillaumin, p. 94.

de l'indemnité, ne peuvent être appréciés que par l'autorité judiciaire ¹.

La jurisprudence, avant la loi du 29 décembre 1892, admettait en principe qu'une occupation temporaire ne pouvait, d'après sa définition même, avoir une durée illimitée ; il était admis que l'occupation définitive équivalait à une expropriation et ne pouvait avoir lieu que dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841.

La loi du 29 décembre 1892, s'inspirant de cette jurisprudence, a posé des règles plus précises sur la durée que l'occupation doit avoir pour entraîner l'expropriation. D'après l'article 9 de cette loi, « l'occupation des terrains ou des carrières nécessaires à l'exécution des travaux publics ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à cinq années. Si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, et à défaut d'accord amiable, l'administration devra procéder à l'expropriation qui pourra être aussi réclamée par le propriétaire dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841. » Le but de ce texte est d'éviter que l'occupation temporaire ne devienne une véritable expropriation ; il fixe une limite qui ne pourra être dépassée. L'appréciation du caractère de l'occupation temporaire est réservée au Conseil de Préfecture, qui, si elle est définitive, la renvoie à l'autorité judiciaire ; les questions de régularité et de validité des arrêtés préfectoraux sont soumises à cette juridiction administrative ; sa compétence est si générale en cette matière

¹ C. d'Et., 11 février 1876, Ch. de fer du Nord, p. 153. — 14 juillet 1876, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ Espitalier, p. 698. — Conflits, 12 mai 1877, V^{ve} Dodun, c/ l'Etat, p. 457. — 21 avril 1893, comm. de Mustapha, p. 326.

qu'elle exclut le recours au Conseil d'État, pour excès de pouvoir.

Les tribunaux civils doivent-ils se borner à fixer le chiffre de l'indemnité que réclame le propriétaire ou peuvent-ils ordonner qu'il sera remis en possession des parcelles dont il a été dépouillé par l'administration? Question délicate, car si l'autorité judiciaire est investie du droit de faire respecter la propriété privée, le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que les tribunaux judiciaires ordonnent la modification ou la suppression d'un travail public. La doctrine reconnaît à l'autorité judiciaire le droit d'ordonner la restitution des terrains dont l'administration s'est irrégulièrement emparée, lorsque cette restitution peut avoir lieu sans compromettre l'intégralité et la conservation de l'ouvrage public. Cette condition sera rarement remplie, en pratique; l'expropriation indirecte, en effet, ne s'explique guère que par l'obligation où l'on se trouve parfois d'apporter certaines modifications aux travaux en cours d'exécution. La restitution du terrain aurait pour conséquence d'exposer l'ouvrage public à une destruction totale ou tout au moins à des dégradations. L'intérêt général s'oppose à ce résultat; d'où il suit que l'expropriation indirecte produit les mêmes effets que l'expropriation directe : tous les droits du propriétaire se résoudront en une indemnité.

L'occupation à perpétuité de la propriété privée sans l'accomplissement des formalités requises constitue une expropriation et non pas un dommage : le Conseil d'État a souvent consacré ce principe. Prenons comme exemple une espèce citée par M. Christophle¹. Il existait dans le

¹ Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des Travaux publics*, n° 2266, p. 361.

Rhône, au lieu dit « la Roche de Glun (Drôme) un rocher, formant îlot, connu sous le nom de rocher du Donjon. Ce rocher, qui appartenait à un sieur Blachier, gênait la navigation ; l'Administration des Ponts et Chaussées, le considérant à tort comme appartenant à l'Etat, en fit faire l'extraction. Sur les réclamations du propriétaire, le Conseil de Préfecture fixa l'indemnité à 1.000 francs ; puis le sieur Blachier se pourvut contre l'arrêté et en demanda l'annulation pour incompétence. Ces conclusions furent accueillies par le Conseil d'Etat, qui décida que la destruction partielle du rocher du Donjon constituait une expropriation et non pas un dommage, et que l'indemnité due au réclamant devait être, en conséquence, fixée par les tribunaux civils¹.

L'omission des formalités d'expropriation ne modifie donc pas le caractère de l'atteinte portée à la propriété et ne transforme pas en un simple dommage ce qui, au fond, constitue une dépossession du propriétaire. « Lorsque ce propriétaire, dit M. Christophle, ne peut plus employer sa chose à aucun usage, lorsque les produits du sol et le sol lui-même sont absorbés par une occupation intégrale et définitive, on trouve là le caractère essentiel de l'expropriation. Sans doute, la dépossession subie par le propriétaire n'est alors que le résultat d'un abus, d'un empiétement illégal et arbitraire, mais cet excès de pouvoir a des conséquences irrévocables, il consomme l'expropriation aussi énergiquement que l'accomplissement des formalités légales². »

¹ C. d'Et., 3 mai 1839, Blachier-Remisange, c/ Min. des Trav. Publ., p. 273 ; voir 5 septembre 1836, Ledos, p. 452. — 6 décembre 1844, Gallas, p. 619, etc.

² Christophle et Auger, *op. cit.*, n° 2267, p. 362.

Une distinction s'impose, dans certains cas, entre la compétence judiciaire sur les questions d'expropriation et la compétence administrative sur les questions de dommages. L'indemnité allouée par le jury au propriétaire exproprié pour l'exécution d'un travail public ne représente pas seulement le prix d'acquisition des terrains et des constructions ; elle doit aussi représenter les dépréciations, les troubles de jouissance qu'éprouvent les parcelles non expropriées, tels qu'ils peuvent être prévus au moment de l'expropriation. Il s'ensuit que les dommages antérieurs à l'expropriation et qui en sont une conséquence directe, ne peuvent pas, après l'expropriation, faire l'objet d'une réclamation devant la juridiction administrative. Le jury a nécessairement compris ces dommages dans l'indemnité allouée par lui, puisqu'il est compétent pour les apprécier¹. Au contraire, les dommages antérieurs qui n'ont aucun rapport avec l'expropriation et qui ont été causés par l'exécution d'un travail public rentrent dans la compétence du Conseil de Préfecture ; tels sont, par exemple, les dommages résultant d'une occupation temporaire ou d'une extraction de matériaux. C'est ainsi qu'il a été jugé par la Cour de Cassation, que le jury était incompétent pour apprécier l'indemnité réclamée à raison de la dépréciation que font éprouver à l'immeuble de l'exproprié, des fouilles pratiquées par l'expropriant²,

¹ C. d'Et., 22 juillet 1848, Lemaire, c/ ville de Paris, p. 441. — 8 décembre 1853, Dumont, p. 1042. — 7 mai 1857, Valette, p. 358. — 30 avril 1868, ville de Paris, c/ Guillemet, p. 507. — 9 mars 1876, ville de Paris, c/ Digonnet Thiange, p. 542. — Cass., 23 juin 1863, Syndicat de la Mure, c/ V^{re} Wangel, D., 66, V, 195.

² Cass., 11 avril 1870, Lamblin et Berthier, c/ C^{ie} Ch. de fer des Charentes, D., 70, I, 427.

ou à raison de la privation de jouissance d'une partie de la propriété de l'exproprié pendant la durée des travaux exécutés par l'administration¹.

Lorsque le jury fixe l'indemnité due aux propriétaires ou autres intéressés, il faut apprécier les dommages accessoires résultant non de l'expropriation elle-même, mais aussi des travaux qui l'ont nécessitée. Lorsqu'un immeuble est exproprié pour partie, la partie non expropriée subit par le fait même de cette opération certains dommages, tels que la dépréciation résultant du morcellement, la difficulté ou la suppression des accès, la nécessité de refaire des clôtures. Ces dommages rentreraient dans la compétence du Conseil de Préfecture, si l'on n'envisageait que leur nature, puisqu'il n'en résulte aucune transmission de propriété ; ils n'en sont pas moins des conséquences directes et immédiates de l'expropriation et rentrent, à ce titre, dans la compétence du jury. C'est au jury et non à l'autorité administrative que doit être soumise l'évaluation des dommages causés à l'exproprié par les travaux en vue desquels l'expropriation a été prononcée, si ces travaux ont eu pour résultat direct et certain de produire une dépréciation dans la portion de propriété non frappée d'expropriation² ou bien la réparation des dommages causés à la propriété par suite d'un bris de clôture³.

Mais l'indemnité accordée par le jury ne peut com-

¹ Cass., 23 juin 1862, préfet de Corse, c/ Péraldi, D., 1862, I, 380.

² Cass., 8 juillet 1862, ville de Bordeaux, c/ Tenet, D., 62, I, 381.

³ C. d'Et., 8 mai 1869, Richl, p. 431 ; voir 20 mars 1874, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ d'Autun, p. 277.

prendre ni les dépréciations que les plans ne lui ont pas révélées, ni les dommages causés par le mode d'exécution des ouvrages ou par des modifications apportées à ces plans. Les réclamations que suscitent ces dommages doivent être soumises au Conseil de Préfecture et non au jury, lorsque ceux-ci proviennent non pas de l'expropriation, mais de l'exécution des travaux. La jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens. Ainsi, dans une affaire où un propriétaire, qui avait subi une expropriation partielle pour l'exécution d'un chemin de fer, réclamait une indemnité, à raison de ce que les tranchées exécutées pour le chemin de fer à une certaine profondeur avaient coupé les veines d'eau qui alimentaient des sources situées dans sa propriété, le Conseil d'Etat a confirmé le conflit qui revendiquait ce litige pour la juridiction administrative¹. Malgré l'allocation d'une indemnité par le jury, un propriétaire peut réclamer une nouvelle indemnité pour le dommage postérieur à l'expropriation et occasionné par l'exécution défectueuse d'un chemin d'exploitation, que l'expropriant s'était engagé devant le jury à établir sans en indiquer les conditions².

Les indemnités pour dommages peuvent donc être dues en dehors de celle qui a été fixée par le jury d'expropriation. Le Conseil de Préfecture, appelé à statuer sur ces nouvelles demandes, doit se reporter à la décision du jury et se demander si l'indemnité qui a été allouée au pro-

¹ C. d'Et., 24 février 1865, Roger p. 244.

² C. d'Et., 16 janvier 1880, Tambon, p. 68; voir 17 janvier 1867, Boyron et Serre, p. 82. — 28 mars 1879, Ch. de fer P.-L.-M., c/ Soubeyron et dame Rogues, p. 274. — 16 avril 1880, Roux, c/ C^{ie} Ch. de P.-L.-M., p. 377, etc.

priétaire, pour l'expropriation qu'il a subie, a compris ou non le dommage dont on lui demande réparation.

Aucun doute sur ce point, lorsque des réserves expresses ont été faites devant le jury en prévision de ce dommage; c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient de l'apprécier. « Considérant, porte un arrêt, que des réserves mêmes du propriétaire, il résulte que la perte des eaux dont l'éventualité était subordonnée à l'exécution des travaux ne constituait pas une suite certaine et nécessaire de l'expropriation; qu'il s'agit donc d'apprécier un dommage qui, n'étant ni certain ni connu lors de l'expropriation, serait résulté des travaux qui ont été ultérieurement exécutés pour l'établissement du chemin de fer, qu'aux termes des lois sus-visées, du 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807, c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient d'en connaître¹... ». En présence d'une décision du jury qui avait expressément réservé le droit à indemnité du réclamant, le dommage résultant pour un propriétaire de ce qu'une compagnie de chemins de fer en creusant une tranchée a intercepté les conduits souterrains aérant une cave à fromages de Roquefort, qui est devenue par suite impropre à l'usage en vue duquel elle avait été construite, est de nature à donner lieu à l'allocation d'une indemnité par le Conseil de Préfecture².

S'il y avait discussion sur le sens et la portée des réserves faites devant le jury en prévision du dommage, cette discussion soulèverait une question d'interprétation de la

¹ C. d'Et., 24 février 1865, Roger, p. 244.

² C. d'Et., 9 juin 1876, C^{ie} Ch. de fer du Midi, c/ Bergonnier, p. 551.

décision du jury, qui devrait être renvoyée à l'autorité judiciaire¹.

Si en l'absence de réserves, il s'élève un débat sur le sens et la portée de la décision du jury, le Conseil de Préfecture ne doit pas se déclarer incompétent pour connaître de la demande d'indemnité qui lui est soumise ; il doit seulement surseoir à statuer, et renvoyer les parties devant l'autorité judiciaire pour faire résoudre cette question préjudicielle. Cette autorité n'est plus alors représentée par le jury d'expropriation, juridiction temporaire, mais par le Tribunal civil auprès duquel ce jury avait été constitué. Par exemple, un particulier, qui a été exproprié d'une partie de sa propriété pour l'établissement d'un chemin de fer algérien, forme devant le Conseil de Préfecture une demande nouvelle d'indemnité, à raison du dommage que lui aurait causé la suppression d'un aqueduc servant à l'irrigation de ses terres. La Compagnie objecte que ce dommage a été compris dans l'indemnité, que le Tribunal civil d'Alger a alloué tant pour l'expropriation de diverses parcelles que pour dépréciation soufferte par l'ensemble de la propriété. Le Conseil de Préfecture doit surseoir jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait déterminé le sens et la portée du jugement².

Lorsque la demande en indemnité portée devant le Conseil de Préfecture par le propriétaire d'une usine contre une ville, à raison des dommages résultant du mode d'exécution d'un chemin vicinal qui traverse et intercepte la voie d'accès à l'usine, soulève la question de savoir si l'indemnité déjà allouée par le jury d'expro-

¹ C. d'Et., 27 mai 1865, C^{ie} Ch. de fer de Paris à Lyon, p. 594.

² C. d'Et., 22 février 1866, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., p. 128.

priation, a été fixée en prévision d'un passage à niveau ou d'un remblai plus ou moins élevé, le Conseil de Préfecture doit, avant de statuer, renvoyer les parties devant l'autorité judiciaire pour faire déterminer le sens de la décision du jury¹.

Toutefois, le Conseil de Préfecture peut, d'après les circonstances de la cause, acquérir la certitude que la demande d'indemnité formée devant lui a déjà été examinée et appréciée par le jury ; dans ce cas, il peut se dispenser de renvoyer à l'autorité judiciaire l'interprétation de la décision du jury ; toutes les fois que cette décision est claire, il peut l'appliquer et en tirer telles conséquences que de droit touchant la recevabilité de la réclamation qui lui est soumise. C'est ainsi, que dans une espèce où un propriétaire, exproprié en partie, soutenait qu'il avait droit, pour des dommages accessoires résultant de l'expropriation à une indemnité distincte de celle réglée par le jury, sans contester cependant que la demande formée par lui de ce chef avait été soumise au jury d'expropriation lors du règlement de l'indemnité, le Conseil d'État a décidé que le Conseil de Préfecture avait pu considérer que la décision du jury avait réglé l'indemnité due pour le dommage accessoire et rejeter la demande sans renvoi à l'autorité judiciaire².

¹ C. d'Et., 17 janvier 1879, Bizet-Dessaignes, c/ ville de Thiers, p. 41 ; dans le même sens, 26 décembre 1879, Radiguey, c/ ville de Paris, p. 872 ; voir aussi, 6 mars 1869, Brunswick, p. 218. — 28 juillet 1869, Diard, p. 720. — 31 janvier 1873, Ci¹ Ch. de fer P.-L.-M., c/ Fotel, p. 114. — 15 décembre 1876 ; *id.*, c/ Reynaud, Bruyas et autres, p. 905. — 12 mai 1883, Rives, c/ l'État, p. 494. — 23 janvier 1885, Ch. de fer du Nord, c/ Fourcroy, p. 98.

² C. d'Et., 6 mars 1869, Lassonery, p. 219 ; voir 15 juin 1888,

Section II. — Dommages et occupations temporaires ayant fait l'objet de conventions privées.

Les conventions privées peuvent intervenir entre un entrepreneur ou un concessionnaire et un particulier pour le règlement des dommages causés par les travaux publics. Les difficultés auxquelles peuvent donner lieu ces conventions doivent être soumises à l'autorité judiciaire; il s'agit, en effet, d'interpréter un contrat de droit commun qui rentre dans la compétence des tribunaux ordinaires. C'est ainsi que l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur une demande d'indemnité basée sur une convention privée, pour des dommages résultant du mauvais entretien de clôtures de chemin de fer¹.

Pour que l'autorité judiciaire soit compétente, il ne suffit pas que l'existence d'une convention soit alléguée, il faut qu'une convention régulière soit produite ou fasse tout au moins l'objet d'une articulation. Le Tribunal des Conflits a jugé qu'il appartient à la juridiction administrative de connaître d'une demande d'indemnité pour dommages causés par l'exécution d'un travail public, alors même que le réclamant soutient que le maire aurait, avant l'exécution de ces travaux, promis que la ville lui tiendrait compte de l'indemnité et que cette indemnité aurait été fixée verbalement. Cette allégation ne saurait changer ni le caractère de la contestation, ni la compétence².

Lorsque la convention privée est passée entre un par-
ville de Paris, c/ héritiers Renoult, p. 534. — 23 juillet 1897, Min. des Trav. publ., c/ Martin-Jouet, p. 582.

¹ Cass., 14 décembre 1892, Ch. de fer de l'Ouest, c/ V^{te} Paillard, D., 93, I, 489.

² Conflits, 10 février 1877, Faïdides, p. 159.

ticulier et l'Etat, la compétence judiciaire ne s'applique pas. Les tribunaux civils, en effet, étant compétents pour connaître des contrats passés entre particuliers, rien ne s'oppose à ce qu'un entrepreneur ou concessionnaire, renonçant à agir en la qualité qui, seule, rend applicable l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, traite à l'amiable avec un tiers dans les conditions du droit commun.

Dans l'exécution des travaux publics, l'Etat agit uniquement en sa qualité de personne publique, chargée d'assurer les divers services d'intérêt général; il ne peut pas faire abstraction de cette qualité pour se placer vis-à-vis des tiers dans la position d'un simple particulier et se soumettre à la juridiction des tribunaux civils qui ne constituent pas, à son égard la juridiction de droit commun. Par exemple, une convention est intervenue entre l'Etat et un particulier pour fixer l'indemnité due à raison des dommages causés à une usine par l'exécution des travaux publics, dans l'espèce des prises d'eau. Le Conseil de Préfecture, saisi ultérieurement d'une nouvelle demande d'indemnité, a été déclaré compétent par le Conseil d'Etat, pour déterminer le sens et la portée de cette convention¹.

Les mêmes règles de compétence sont applicables dans le cas où les dommages, ayant fait l'objet d'une convention privée, résultent d'une extraction de matériaux ou d'une occupation temporaire de terrains.

Le règlement des indemnités dues aux particuliers, à raison des occupations temporaires, attribué par l'article 4, § 4, de la loi du 28 pluviôse au Conseil de Préfecture, doit être réservé à l'autorité judiciaire, lorsque le terrain a été occupé ou fouillé par un entrepreneur, non en vertu

¹ C. d'Et., 13 avril 1894, V^{ve} Bradfer, p. 256.

d'une désignation administrative, mais en vertu d'une convention privée passée entre le propriétaire du terrain et l'entrepreneur. Il n'y a plus occupation temporaire, car ce qui imprime à l'occupation son caractère administratif, c'est l'acte de puissance publique qui l'impose; on se trouve en présence d'un contrat de droit commun dont l'interprétation ne peut être donnée par le Conseil de Préfecture. « Vainement, dit M. Christophle, objecterait-on qu'il s'agit encore de faits se rattachant à l'exécution de travaux publics; en effet, il n'y a plus ici d'actes administratifs dont le sens, la portée et la légalité puissent être contestés et rendent une interprétation nécessaire; on se trouve, au contraire, en présence d'une convention intervenue librement et spontanément entre deux particuliers, et dont le caractère essentiellement privé ne permet pas d'en soumettre les conséquences au jugement des tribunaux exceptionnels établis pour vider les causes où l'intérêt public est engagé¹. »

Peu importe que la convention ait été passée en l'absence de tout arrêté autorisant l'occupation ou bien qu'elle ait été précédée ou suivie de cet acte administratif; dans tous les cas, c'est elle qui règle l'indemnité.

Ainsi, lorsque l'occupation a commencé en vertu d'une autorisation donnée par un arrêté préfectoral et que, postérieurement à cette autorisation, une convention est passée entre l'entrepreneur et le propriétaire à l'effet de régler le prix, le mode et les conditions de l'occupation, c'est en vertu de cette convention que l'entrepreneur est censé avoir pris possession du terrain; son effet rétroagit

¹ Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des Trav. publ.*, t. II, n° 2239, p. 344.

sur le passé et, par conséquent, l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur les contestations existant entre les parties sur le sens et la portée du contrat; notamment, elle serait compétente lorsqu'il s'agit de prononcer sur une demande en dommages-intérêts, à raison de l'inexécution d'une convention privée par laquelle le propriétaire a autorisé l'entrepreneur à extraire des matériaux, et qui aurait réglé tant le mode et la durée de l'occupation que les bases de l'indemnité, bien que l'entrepreneur ait été déjà autorisé par l'administration pour occuper cette même propriété¹, ou bien lorsque le propriétaire demande, en vertu de la convention, le rétablissement des lieux dans leur état primitif (dans l'espèce, l'entrepreneur autorisé à occuper le terrain pour y établir un dépôt de matériaux avait passé une convention avec le propriétaire du terrain pour régler les conditions d'occupation²).

Il peut arriver aussi, que l'occupation, après avoir commencé en vertu d'une convention privée entre l'entrepreneur et le propriétaire du terrain, ait continué en vertu d'un arrêté préfectoral, comprenant ce terrain avec d'autres parcelles dans lesquelles l'occupation temporaire était autorisée. Dans ce cas, lorsque l'occupation s'est prolongée dans les mêmes conditions sans interruption, et sans qu'aucune distinction ait été faite par l'entrepreneur entre les fouilles faites avant et celles faites après l'arrêté d'autorisation, les tribunaux ordinaires sont seuls com-

¹ C. d'Et., 6 mai 1861, Leclerc de Pulligny, p. 354.

² C. d'Et., 27 juin 1864, Cardinal, p. 600; voir C. d'Et., 5 janvier 1860, Canterranne, p. 10. — 8 septembre 1861, de Villequier, p. 821. — 10 mars 1876, de Moracin, p. 255... etc., etc.

pétents pour apprécier les demandes d'indemnité formées par le propriétaire ¹.

Le Conseil d'État faisait cependant autrefois une distinction. Il admettait l'intervention de l'autorité judiciaire, si la convention, déterminant à la fois les conditions de l'occupation et les bases de l'indemnité, était passée en dehors de tout arrêté préfectoral ; mais il maintenait la compétence du Conseil de Préfecture lorsque la convention n'avait porté que sur les bases de l'indemnité postérieurement à l'occupation des terrains effectuée en vertu d'une autorisation administrative. Cette distinction n'était guère rationnelle ; aussi le Conseil d'État ne distingue plus aujourd'hui les conventions privées, passées en l'absence de l'arrêté préfectoral autorisant l'occupation, des conventions précédées ou suivies de cet acte administratif ; dans l'un et l'autre cas, c'est la convention qui règle l'indemnité, et comme elle n'a pas la nature d'un contrat administratif, il n'existe aucune raison pour écarter la compétence judiciaire.

Section III. — Travaux et occupations non autorisés

I. *Travaux non autorisés.* — L'autorisation administrative est nécessaire pour imprimer le caractère de travaux publics aux travaux exécutés dans l'intérêt de l'État ou d'une personne morale assimilée à l'État. Les dommages résultant des travaux autorisés sont des dommages causés par les travaux publics et, à ce titre, sont soumis à l'appréciation du Conseil de Préfecture ; la compétence de

¹ C. d'Et., 17 janvier 1868, Burnet Stears, p. 40. — 22 mai 1874, C^{ie} du Ch. de fer de Paris à Orléans, c/ D^{me} Massy et Delignat, Lavaud, p. 481.

cette juridiction a, en effet, pour cause le caractère administratif que les actes de l'autorité publique confèrent aux travaux. Au contraire, si les dommages résultent de travaux exécutés sans autorisation, la compétence administrative manque de base, et l'action en indemnité est portée devant les tribunaux judiciaires.

C'est ce que le Conseil d'État a décidé dans une affaire où l'entrepreneur, chargé des travaux de curage d'un cours d'eau non navigable, avait arraché des arbres sur les propriétés riveraines, sans y avoir été autorisé par le cahier des charges de son entreprise¹.

A l'occasion d'une réclamation de propriétaires riverains de la rue de Stockholm, à Paris, qui demandaient une indemnité à la Compagnie du chemin de fer de l'Ouest, pour le préjudice qu'elle leur avait causé en supprimant le pont qui faisait partie de la voie publique, le Conseil d'État a jugé de même; la Compagnie avait démoli ce pont pour agrandir la gare sans en avoir obtenu l'autorisation².

Le Conseil de Préfecture a été encore déclaré incompétent pour statuer sur une demande en indemnité formée par un propriétaire riverain d'une rue contre le concessionnaire de l'ouverture de l'avenue de l'Alma, à Paris, qui, agissant en dehors du périmètre de sa concession sans ordre ni autorisation de l'administration et dans son intérêt particulier, avait transformé le sol de la rue en une rampe affectée au service de ses travaux : « A défaut d'autorisation régulière, disait M. le commissaire du Gouvernement de Belbœuf, l'auteur du dommage dont la

¹ C. d'Et., 22 janvier 1857, Gilbert, p. 58.

² C. d'Et., 17 mars 1859, C^{ie} Ch. de fer de l'Ouest, c/ Martell, p. 217.

réparation est réclamée n'a pas agi en qualité d'entrepreneur de travaux publics; c'est alors une simple voie de fait, un cas d'application de l'article 1382 du Code civil, dont les conséquences ne peuvent être appréciées que par l'autorité judiciaire ¹. »

Le Tribunal des Conflits a confirmé la jurisprudence du Conseil d'État dans une affaire où il s'agissait de travaux exécutés par une compagnie de chemins de fer. En 1872, les agents de la Compagnie du chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée, en présence de l'inondation imminente de la ligne par les eaux de la Durance, avaient, sans l'autorisation des autorités compétentes, fait rompre une digue placée à une certaine distance de la voie, digue qui n'appartenait pas à la Compagnie et qui était destinée à protéger des propriétés privées; les propriétaires ont réclamé des dommages-intérêts, et la question s'est élevée de savoir quelle était l'autorité compétente pour les allouer. Le Ministre des Travaux publics défendait la compétence administrative en soutenant qu'il y avait eu autorisation implicite et sous-entendue; cette opinion n'a pas été admise ².

Jugé également qu'il n'appartient pas au Conseil de Préfecture de connaître d'une demande en indemnité à raison du dommage résultant de la disparition d'une source causée par des travaux non autorisés et exécutés à l'orifice de la source pour en augmenter le débit ³.

¹ C. d'Et., 28 mai 1868, avenue de l'Alma, p. 612.

² Conflits, 1^{er} mars 1873, Deyrolles, supplément 2, p. 77.

³ Conflits, 25 mai 1877, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ Drot, p. 487.
— 19 novembre 1881, Duru, c/ comm. d'Ormeaux, p. 922. — 29 novembre 1879, Balas et autres, c/ ville de Saint-Chamond, p. 763.

La Cour de Cassation s'est également prononcée en ce sens¹.

Les tribunaux judiciaires, saisis d'une action en indemnité, à raison de dommages qu'un particulier prétend faire résulter de travaux non autorisés, ne sont pas compétents pour décider si les actes qui ont causé les dommages sont ou non autorisés. C'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient de résoudre cette question et d'examiner les clauses des cahiers des charges et les ordres de l'administration ; ce sont là des questions préjudicielles qui échappent à la compétence des tribunaux judiciaires².

II. *Occupations temporaires non autorisées.* — Le Conseil de Préfecture est compétent, d'après l'article 4, § 4, de la loi du 28 pluviôse an VIII, pour fixer « les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains... fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ». Ces expressions se réfèrent non seulement aux fouilles et aux extractions de matériaux, mais aussi aux occupations temporaires de terrains pour y déposer des matériaux, ou y établir des chantiers. Il y a des cas, cependant, où la compétence judiciaire se substitue à la compétence administrative : l'exercice des occupations temporaires a été entouré par la loi de certaines garanties protectrices de la propriété privée, en l'absence desquelles l'entrepreneur ne peut

¹ Cass., 22 août 1860, Boscq et autres, c/ Cie Ch. de fer d'Orléans, D., 61, I, 83.

² C. d'Et., 23 avril 1840, Sauphar, c/ préfet de la Seine-et-Oise, p. 133. — 24 juillet 1847, Sauphar, c/ Leroy, p. 491.

plus revendiquer le bénéfice de la juridiction à laquelle il a droit, lorsqu'il s'est conformé aux conditions que la loi lui impose ; tels sont les cas : 1^o où l'entrepreneur a agi sans autorisation ou a outrepassé l'autorisation ; 2^o où la légalité de l'autorisation est contestée.

Ces deux questions feront l'objet de deux paragraphes.

**§ 1. Cas où l'entrepreneur a agi sans autorisation
ou a outrepassé l'autorisation.**

L'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 ne reconnaît à l'administration le droit d'occuper un terrain qu'autant qu'elle y a été autorisée. L'autorisation consiste en un arrêté préfectoral qui doit contenir certaines mentions exigées dans l'intérêt des particuliers et qui sont énumérées dans l'article 3. C'est l'autorisation qui crée le droit d'occupation, qui lui donne l'existence légale. Si l'entrepreneur agit sans autorisation ou excède les limites de l'autorisation accordée, l'occupation est irrégulière et constitue une voie de fait justiciable des tribunaux judiciaires sous la protection desquels est placée la propriété.

Cette règle est aujourd'hui bien établie ; mais pour prévaloir, elle a eu à lutter pendant longtemps contre la résistance des juridictions civile et administrative. Des arrêts du Conseil d'Etat, du Tribunal des Conflits, de la Cour de Cassation avaient décidé que les dommages résultant des occupations non autorisées, étant le fait personnel de l'entrepreneur et se produisant à l'occasion d'un travail public, le Conseil de Préfecture était compétent pour en apprécier les effets¹. On invoquait l'article 4, § 3,

¹ C. d'Et., 5 juillet 1833, Letellier, c/ Guinot, p. 352. — 4 décembre 1837, Devars, c/ Richon, p. 95. — 30 juillet 1840, Jean-

de la loi du 28 pluviôse, qui attribue à la juridiction administrative le jugement des « réclamations des particuliers qui se plaignent du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. »

Cette jurisprudence méconnaissait la distinction faite par les paragraphes 3 et 4 de la loi de pluviôse. Le paragraphe 3 est relatif aux dommages accidentels imprévus auxquels la loi n'a pas donné de dénomination particulière, causés par un entrepreneur dans l'exécution des travaux publics. Le paragraphe 4 est relatif aux fouilles, extractions de matériaux, et, d'une manière générale, aux occupations temporaires. Le caractère imprévu des dommages proprement dits a conduit le législateur à les soumettre à la compétence de l'autorité administrative sans que l'on excipe une autorisation spéciale pour chacun des actes dommageables se rattachant à des travaux régulièrement autorisés ; on n'a pas à rechercher si l'entrepreneur n'a fait qu'user de son droit ou s'il dépasse les limites de ceux qui lui ont été conférés par l'administration ; la loi ne suppose pas, en effet, que « les faits personnels de l'entrepreneur » puissent être intentionnels et volontaires, et qu'ils puissent constituer une atteinte contre la propriété ; la loi veut protéger l'entreprise contre les réclamations des tiers, à raison de faits qui se rattachent intimement à l'exécution des travaux publics dûment autorisés. On ne peut pas en dire autant des occupations temporaires qui sont soumises, quant à leur exercice, toujours prévu d'avance, à des règles pré-

nolle, c/ Chaussat, p. 280. — Conflits, 30 novembre 1850, Mice, c/ Chèvre et Saubona, p. 897. — Cass., 9 juin 1841, Clermont-Tonnerre, c/ Dequay, D., 1841, I, 280.

cises et à la nécessité d'une autorisation préalable ; comment pourrait-on, si ces règles n'ont pas été observées, les assimiler sous le rapport de la compétence aux autres dommages dus, le plus souvent, à des circonstances fortuites, en dehors de la volonté ou de la négligence de l'entrepreneur ; la compétence du Conseil de Préfecture n'a été établie qu'en faveur des contestations s'élevant après l'accomplissement normal et régulier des formalités prescrites ; lorsque l'occupation est illégale et arbitraire, elle constitue un fait que l'autorisation administrative ne couvre plus et qui tombe sous le contrôle et l'appréciation des tribunaux ordinaires. Aussi est-ce avec raison que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont abandonné cette jurisprudence et ont décidé par de nombreux arrêts de renvoyer à l'autorité judiciaire toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu les occupations temporaires non autorisées¹. Cette compétence des tribunaux ordinaires trouve d'ailleurs un nouvel appui dans la disposition de l'article 16 de la loi du 29 décembre 1892, lequel punit de peines correctionnelles les occupations qui n'auraient pas été précédées de l'autorisation administrative.

L'autorisation régulière qui n'intervient qu'au cours

¹ C. d'Et., 30 août 1842, Beguery, c/ Oury p. 440. — 4 septembre 1841, V^{ve} Mairot, c/ Redont, p. 500. — 18 juin 1848, Biscuit, p. 396. — 15 mai 1856, Galet, p. 364. — 5 mai 1869, Dufau, p. 422. — 28 mai 1880, Min. des Trav. publ., c/ Labat et Claverie, p. 500. — 16 décembre 1892, Blayac, c/ Saint-Sauveur, p. 925. — 26 décembre 1896, Falgairolle, Prat et Giraud, c/ Altayrac, D., 1898, III, 28. — Cass., 25 avril 1866, Mauger et Castor, c/ de Madre, D., 66, I, 475, 30 juillet 1867, Curière / Fruitet, D., 68, I, 32.

de l'occupation et qui vient couvrir une situation irrégulière, ne peut changer le caractère des faits antérieurs et n'en enlève pas la connaissance aux tribunaux judiciaires. L'occupation est sans doute régularisée, mais le passé reste soumis aux règles du droit commun : c'est la juridiction civile qui fixera l'indemnité et les dommages-intérêts pour le préjudice causé, conformément aux principes du Code civil¹.

On s'est demandé si l'autorité judiciaire cessait d'être compétente dans le cas d'occupation irrégulière, lorsqu'au moment où la réclamation se produit l'occupation des terrains a cessé et lorsqu'il s'agit non d'obtenir la cessation de l'exploitation, mais une indemnité à raison du préjudice causé.

Dans une espèce soumise au Conseil d'Etat, un sieur Fénelons se plaignait que son terrain avait été occupé sans autorisation par un entrepreneur pour y établir des chantiers et y déposer des matériaux. L'occupation ayant cessé, sa réclamation n'avait pas pour objet la reprise de possession du terrain ; elle tendait à obtenir la réparation d'un dommage résultant de la privation de jouissance de la propriété, et de ce que l'entrepreneur, son travail terminé, avait négligé d'enlever les débris de matériaux par lui employés. Le Conseil d'Etat a jugé « que, dans ces circonstances, l'action exercée par le sieur Fénelons rentrait dans la catégorie des demandes qui peuvent être présentées devant l'autorité administrative, à raison des torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs, aux termes de l'article 4 de la loi pluviôse². »

¹ Bordeaux, 20 juin 1850, Desbrousses, c/ Granger, D., 1850, II, 160. — C. d'Et., 25 février 1867, Sol., c/ Larribe, p. 204.

² C. d'Et., 4 juin 1858, Fénelons, p. 412.

La doctrine contenue dans cet arrêt a été l'objet de nombreuses critiques. « Du moment où il ne s'agit pas, dit M. Dalloz, de statuer sur les conséquences d'un fait administratif régulier, mais bien sur un quasi-délit, on ne sait pas en quoi la cessation de l'état de choses préjudiciable et irrégulier peut réagir sur le caractère de dommage et faire attribuer à l'autorité administrative une compétence qu'elle n'avait pas à l'origine. D'ailleurs, dans l'espèce, la voie de fait continuait par cela seul que des débris de matériaux encombraient encore le terrain du réclamant ; car cette situation fait naître, comme l'occupation elle-même, le droit à une indemnité¹. »

« Il importe peu, en effet, dit M. Christophle, que l'occupation ait cessé au moment de la demande, puisqu'elle a eu à l'origine le caractère que ne lui aurait pas fait perdre, au moins pour le passé, une désignation régulière de terrain ; elle ne l'a pas perdu par suite de l'abandon des carrières. Il suffit que l'occupation ait perdu, pour toutes les contestations qui s'élèvent, le bénéfice de la compétence administrative². »

En vain l'arrêt objecte-t-il qu'il ne s'agit que de régler l'indemnité due pour un dommage provenant du fait personnel de l'entrepreneur et régi par l'article 4, § 3 de la loi de pluviôse ; il tombe dans la confusion que nous avons déjà signalée ; l'occupation irrégulière d'une propriété privée pour y extraire des matériaux ne constitue pas un des dommages prévus par le paragraphe 3 de la loi de pluviôse.

¹ D., *Répertoire méthodique*, t. XLII, n° 1229, *in fine*, p. 1026

² Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des Trav. publ.*, n° 2233, p. 336.

Qu'entend-t-on par occupations temporaires non autorisées ?

Par occupations temporaires non autorisées il ne faut pas seulement entendre celles pour lesquelles il n'existe aucun arrêté d'autorisation, mais encore : 1° Celles qui ont lieu sans que l'arrêté ait été notifié au propriétaire intéressé ; 2° celles qui s'exercent sur des parcelles non désignées dans l'arrêté d'autorisation ; 3° celles dont l'entrepreneur abuse pour vendre des matériaux au lieu de les réserver pour le travail public dont il est chargé. Nous examinerons successivement ces trois hypothèses.

1^{re} Hypothèse. — L'article 4 de la loi du 29 décembre 1892, reproduisant l'article 2 du décret du 8 février 1868, indique les formalités nécessaires pour faire connaître aux intéressés l'arrêté d'autorisation ; une double ampliation de cet arrêté est envoyée au chef de service compétent, qui, dans le cas où l'administration ne doit pas occuper le terrain, en remet une copie certifiée à l'entrepreneur ; une autre est adressée au maire qui la notifie au propriétaire avec une copie du plan parcellaire. L'absence de notification de l'arrêté au propriétaire intéressé équivaut à l'inexistence de cet arrêté, en ce qui le concerne. L'entrepreneur ne peut pas se prévaloir de sa qualité d'entrepreneur de travaux publics, et par suite les tribunaux judiciaires sont seuls compétents. Ainsi, il a été jugé que la compétence judiciaire s'applique lorsque l'entrepreneur a occupé un terrain sans que l'arrêté d'autorisation ait été notifié préalablement au propriétaire¹.

¹ C. d'Et., 19 juillet 1872, Prigione, p. 439. — 9 mai 1884, Fourrier, c/ Favril, p. 374. — Douai, 28 juin 1882, Favril, c/ Mailly, D., 83, II, 143.

2^e Hypothèse. — Le défaut d'autorisation peut provenir soit de ce que l'entrepreneur a dépassé les limites du terrain désigné, soit d'une erreur dans la contenance indiquée dans l'arrêté préfectoral ou dans la désignation des numéros des parcelles¹.

Dans une affaire soumise au Tribunal des Conflits, l'arrêté préfectoral autorisant l'occupation de terrains pour extraction de matériaux avait désigné sous des numéros erronés les parcelles cadastrales à occuper ; par suite, une action en dommages-intérêts avait été introduite devant le tribunal par le propriétaire contre l'entrepreneur ; pendant l'instance, un second arrêté préfectoral avait rectifié la désignation faite. Il a été jugé que l'autorité judiciaire était incompétente, soit pour interpréter le premier arrêté, soit pour apprécier la régularité du second².

3^e Hypothèse. — « Les matériaux dont l'extraction est autorisée ne peuvent, sans le consentement écrit du propriétaire, être employés soit à l'exécution de travaux privés, soit à l'exécution de travaux publics autres que ceux en vue desquels l'autorisation a été accordée » (art. 16 loi du 29 décembre 1892). Il est donc interdit aux entrepreneurs de faire des extractions au delà des besoins prévus par leur devis et de vendre à des tiers l'excédent des produits de la carrière qu'ils n'emploient pas dans l'entreprise dont ils sont chargés. L'article premier de l'arrêté du 7 septembre 1755 édictait déjà cette

¹ C. d'Et., 16 août 1862, Nicolas, p. 684. — 17 novembre 1882, de Carbon Ferrières, p. 906.

² Conflits, 26 décembre 1874, Denize, c/ Tardif, p. 1038.

défense : « Veut Sa Majesté que les entrepreneurs ne puissent faire aucun autre usage des matériaux qu'ils auront extraits des terres appartenant aux particuliers que de les employer dans les ouvrages dont ils sont adjudicataires, à peine de tout dommage et intérêts envers les propriétaires et même de punition exemplaire. »

Lorsque l'entrepreneur enfreint cette disposition, les contestations qui s'élèvent, à ce sujet, entre le propriétaire et lui, relativement au règlement de l'indemnité, doivent être réglées par l'autorité judiciaire. Comme l'exprimait M. le Commissaire du Gouvernement Cornudet dans une affaire, « tant que l'entrepreneur s'est renfermé dans les limites et les termes de son devis, il a droit à n'être jugé que par le Conseil de Préfecture ; mais du moment qu'il a extrait des pierres au delà des exigences de son marché et qu'il les a vendues à son profit, il n'a plus fait acte d'entrepreneur, il s'est dépouillé volontairement de cette qualité en vue de laquelle seulement la juridiction du Conseil de Préfecture lui était acquise¹ ».

D'après M. Laferrière « cette jurisprudence ne s'applique pas au cas où l'entrepreneur se bornerait à livrer au commerce, à l'expiration de son marché, les restes d'un approvisionnement excédant les limites de son entreprise² ».

La compétence de l'autorité judiciaire dans ce dernier cas a été confirmée par la disposition de l'article 16 que nous avons déjà cité, et qui punit de peines correctionnelles les infractions commises par l'entrepreneur.

¹ C. d'Et., 11 août 1849, Quesnel, c/ Ferrand, p. 500. — 23 mars 1870, Baussan, Bouvas et C^{ie}, p. 341.

² Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, note 1, p. 178.

Doit-on assimiler à l'absence d'autorisation le cas où l'entrepreneur occupe le terrain ou exploite la carrière qui lui sont désignés sans avoir procédé aux formalités qui lui sont imposées, notamment à l'état des lieux et à l'estimation contradictoire prescrite par les lois et règlements ?

Jusque vers 1858, la jurisprudence s'est refusée à faire cette assimilation, et avait admis la compétence du Conseil de Préfecture, alors même que l'entrepreneur avait négligé de procéder aux formalités prescrites par son devis¹.

Mais depuis que le décret du 8 février 1868 est intervenu pour donner aux particuliers des garanties sérieuses contre les abus auxquels donnait lieu l'exercice de l'occupation temporaire, en édictant des règles plus générales et plus sévères pour les occupations temporaires ou les extractions de matériaux nécessaires pour l'exécution des travaux publics, le Conseil d'État a modifié sa jurisprudence et a renvoyé devant les tribunaux judiciaires les entrepreneurs qui ne s'étaient pas conformés aux formalités prescrites ; telle est, en effet, la sanction que cette juridiction administrative a appliquée à l'observation des dispositions du décret du 8 février 1868. Les arrêts ont considéré que les formalités prescrites constituaient une condition essentielle de la validité même de l'autorisation. « Considérant, dit un arrêt, que si l'acte administratif existe, l'autorisation n'a toutefois été donnée à l'entrepreneur qu'à la condition qu'il accomplira

¹ C. d'Et., 7 décembre 1844, Jouan et consorts, c/ Laurent, p. 627. — 15 mars 1849, Dlle Bideault, c/ Jougla, p. 150. — Conflits, 30 novembre 1850, Mice, c/ Chèvre et Saubona, p. 897. — Cass., 2 avril 1849, *id.*, D., 1849, I, 122.

les formalités prescrites, de telle sorte que s'il ne remplit pas cette condition, il est censé n'être pas autorisé¹. » Cette jurisprudence trouve un nouvel appui dans la loi du 29 décembre 1892. Les articles 3 à 8 de cette loi reproduisent dans leur ensemble, en les précisant et en les améliorant, les dispositions du décret du 8 février 1868. L'autorisation préfectorale, exigée par l'article 1 de ce décret ou par l'article 3 de la loi de 1892, n'est donnée à l'entrepreneur que sous la condition qu'il accomplisse les formalités prescrites ; s'il ne les remplit pas, il est censé n'être pas autorisé.

De l'interprétation des actes d'autorisation : questions préjudicielles. — Un débat peut s'élever sur l'étendue de l'arrêté d'autorisation. Le propriétaire sur le terrain duquel l'entrepreneur se présente pour opérer des fouilles ou extraire des matériaux peut alléguer que l'autorisation ne résulte pas de l'acte invoqué ou qu'elle ne s'applique point à son terrain, ou bien encore que les formalités prescrites par la loi n'ont pas été remplies, tandis que l'entrepreneur soutient au contraire qu'il est dûment autorisé et qu'il n'a pas outrepassé les limites de l'arrêté préfectoral. Dans tous ces cas, il s'agit d'interpréter ou d'apprécier un acte administratif. Les tribunaux saisis ne doivent pas se déclarer incompétents, ils doivent surseoir à statuer et renvoyer cette question préjudicielle à l'examen de l'autorité administrative : c'est la conséquence nécessaire de la disposition de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse. L'autorité administrative compétente est

¹ C. d'Et., 17 février 1869, Boysseau et Mellanville, p. 166.

le Conseil de Préfecture ; le Préfet excéderait ses pouvoirs en interprétant son arrêté d'autorisation¹.

De même, lorsque l'entrepreneur qui prétend avoir agi en exécution et dans les limites de son devis, est poursuivi devant les tribunaux correctionnels, ces tribunaux doivent surseoir à statuer jusqu'au jugement de cette question préjudicielle. L'existence de la contravention qui lui est imputée est subordonnée, en effet, aux dispositions et à l'interprétation des actes administratifs qui ont réglé l'exercice de l'occupation temporaire ; l'examen et l'interprétation de ces actes appartiennent nécessairement à l'autorité administrative.

C'est ainsi, qu'il a été jugé en ce sens, que lorsque sur l'action correctionnelle et en paiement de dommages-intérêts dirigée par un propriétaire contre les agents de l'administration, par exemple, un cantonnier des Ponts et Chaussées² ou un agent voyer³, à raison des atteintes qui auraient été indûment portées à son droit de propriété, il est allégué par ces derniers et confirmé par l'administration, qu'ils ont agi en qualité d'agents de l'administration et eu vertu d'ordres émanés d'elle ; c'est à l'autorité

¹ C. d'Et., 4 avril 1837, Devars, c/ Richon, p. 95. — 2 août 1838, Laurent et Laurain, c/ Sequinard, p. 478. — 22 avril 1842, Tavena, c/ Blanchet, p. 221. — 7 décembre 1844, Jouan et consorts, c/ Laurent, p. 627. — 4 juillet 1845, Giraud, c/ Pommier, p. 380. — 27 février 1849, Delorme, c/ Lemoine et Baron, p. 125. — 18 novembre 1853, Guizard, c/ Dussol, p. 961, etc., etc. — Conflits, 13 mars 1880, Desarbres, c/ comm. de Salles et Blacé, p. 310.

² C. d'Et., 29 janvier 1848, Farnaux, p. 29.

³ C. d'Et., 11 décembre 1848, Girard de Châteauvieux, c/ Pivert, p. 676 ; *id.*, 31 mars 1847, Puech, c/ Rozier et autres, p. 173.

administrative seule qu'il appartient de statuer sur cette question préjudicielle, et de reconnaître, préalablement au jugement du fond, l'existence et la portée des ordres administratifs allégués ; il a été jugé également que si, sur les poursuites correctionnelles dirigées contre un entrepreneur de travaux publics et son préposé, à raison de ce que ce dernier aurait traversé des propriétés ensemençées avec un tombereau chargé de matériaux, il est allégué par l'entrepreneur et affirmé par l'administration qu'il a agi d'après les indications de son devis et la disposition des arrêtés préfectoraux relatifs au ramassage et à l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux de grande voirie, l'interprétation des actes invoqués constitue, dans ce cas, une question préjudicielle de la compétence de l'autorité administrative et que le Préfet est fondé à revendiquer préalablement au profit de cette autorité¹.

§ 2. Cas où la légalité de l'autorisation est contestée.

L'entrepreneur a agi conformément à l'arrêté préfectoral autorisant l'occupation et a observé les formalités prescrites par la loi ; le propriétaire du terrain peut contester la légalité de l'arrêté en soutenant que le préfet a pris un arrêté pour autoriser des travaux qui ne pouvaient faire l'objet d'une occupation temporaire, parce qu'ils ne présentaient pas le caractère de travaux publics, ou bien que le préfet a autorisé l'occupation de propriétés closes et attenantes à l'habitation, exemptes de l'occupation en vertu de l'article 2 de la loi du 29 décembre 1892.

¹ C. d'Et., 8 mai 1850, Poulain et Leflon, p. 436 ; *id.*, 8 mai 1850, Leleu, Tartari, Leflon, p. 438.

Dans ces deux cas, la validité de l'acte administratif est soumise à l'appréciation du Conseil de Préfecture, qui prononcera l'annulation de l'arrêté d'autorisation et ordonnera la cessation de l'occupation ; l'arrêté préfectoral étant un acte pris par le préfet dans la limite de ses pouvoirs, ne peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux ; de plus, les tribunaux judiciaires sont incompétents pour résoudre cette question préjudicielle. C'est par application de ces principes que le Conseil de Préfecture a été déclaré compétent pour résoudre la question de savoir si le terrain du réclamant est, comme propriété close, affranchi de l'occupation temporaire ¹.

Mais le Conseil de Préfecture est-il compétent, une fois cette question d'interprétation tranchée, pour régler les indemnités dues à raison des dommages résultant de l'occupation déclarée irrégulière ?

L'arrêté a-t-il été annulé parce que le travail en vue duquel l'autorisation a été accordée n'est pas un travail public, le Conseil d'Etat admet la compétence des tribunaux judiciaires ; il n'y a plus, en effet, qu'une entreprise privée.

L'arrêté a-t-il été annulé parce que les terrains étaient légalement affranchis de l'occupation, le Conseil d'Etat reconnaissait la même compétence de l'autorité judiciaire. Lorsque l'acte administratif est annulé, tout doit se passer comme si cet acte n'avait jamais existé ; il est, en d'autres termes, rétroactivement annulé ; dès lors l'occupation n'est plus qu'une voie de fait sur la propriété privée, donnant lieu à des poursuites devant les tribunaux judiciaires

¹ C. d'Et., 2 juillet 1859, Ch. de fer des Ardennes, c/ Foulon et Radelet, p. 462. — 7 juillet 1863, Leremboure, p. 539, etc.

pour obtenir la réparation des dommages causés au propriétaire et même à des poursuites correctionnelles.

C'est ce que la plupart des auteurs, entre autres MM. Christophe et Aucoc ont reconnu¹, c'est aussi ce que le Conseil d'Etat a décidé : « Considérant, dit un arrêt, que l'arrêté préfectoral qui a autorisé la Compagnie du chemin de fer du Nord à occuper une parcelle de terrain appartenant au sieur Noël, n'a pas été pris dans un des cas prévus par l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755, par la loi du 28 pluviôse an VIII et par celle du 16 septembre 1807 ; que dans les circonstances de la cause, c'est avec raison que, par l'arrêté attaqué, le Conseil de Préfecture a décidé que l'occupation de la parcelle de terrain du sieur Noël n'avait pas été régulièrement autorisée et qu'il a renvoyé le dit sieur Noël à faire valoir devant l'autorité judiciaire les droits qu'il peut avoir à une indemnité à raison de la prise de possession de son terrain²... »

Cependant, en 1877, à l'occasion d'une affaire soumise au Conseil d'Etat, la question de compétence ayant été soulevée d'office par la section du contentieux, M. Laferrière, commissaire du Gouvernement, soutint dans ses conclusions, par de solides arguments, la compétence administrative. Dans l'espèce, un particulier se basant sur l'irrégularité de l'acte de désignation, demandait à la fois au Conseil d'Etat d'en prononcer l'annulation et de lui allouer une indemnité pour les dommages causés par l'extraction et l'occupation. Le système de M. Laferrière peut ainsi se résumer : la conséquence de l'annula-

¹ Christophe et Auger, *Traité des trav. publ.*, t. II, n° 2237, p. 340. — Aucoc, *Conférences sur l'adm. et le droit adm.*, p. 530.

² 11 février 1876, C^{ie} Ch. de fer du Nord, c/ Noël, p. 153.

tion de l'acte portant désignation de terrain est d'avoir un effet rétroactif, si la décision qui la prononce est déclarative et non attributive de droits. En ce cas, l'autorisation doit être considérée comme n'ayant jamais existé, et l'indemnité devrait être fixée par l'autorité judiciaire. Mais en matière administrative, provision est due à l'acte, d'où l'on peut conclure que les annulations n'ont d'effet que pour l'avenir et sont seulement attributives de droit ; ainsi, un fonctionnaire est mal nommé, un Conseil municipal a été irrégulièrement élu, les actes qu'ils font jusqu'à ce que la nomination du fonctionnaire ou l'élection du Conseil soient annulées n'en sont pas moins valables. Aussi longtemps que l'acte administratif existe et qu'il s'exécute, il a donc le caractère d'acte administratif pouvant entraîner des conséquences juridiques, si bien que la résistance qui lui serait faite pourrait constituer une contravention. Dans l'espèce, l'extraction exécutée en vertu d'un arrêté d'autorisation a donc eu lieu régulièrement puisqu'elle a cessé le jour où cette autorisation a été annulée. De plus, on cite une décision du Tribunal des Conflits¹ qui admet que l'annulation d'un acte administratif ne lui fait pas perdre, au point de vue de la compétence, le caractère administratif, et qui ne réserve à l'autorité judiciaire la connaissance des demandes en indemnité qu'autant qu'elles reposent sur une voie de fait, en laissant à l'autorité administrative l'examen de celles qui sont fondées sur une erreur de l'administration.

Ce système, repoussé par le Conseil d'Etat² par un arrêt

¹ Conflits, 5 mai 1877, Laumonier-Carriol, p. 437.

² C. d'Et., 6 juillet 1877, D^{me} et héritiers Ledoux, c/ C^{ie} Ch. de fer d'Orléans à Châlons (note), p. 675.

du 6 juillet 1877, fut admis par un arrêt du 5 août 1881¹.

Cet arrêt décide que dans le cas où l'arrêté préfectoral autorisant l'occupation d'un terrain est annulé comme étant illégal, l'évaluation de l'indemnité due au propriétaire pour les dommages résultant de l'occupation antérieure à cette annulation est de la compétence du Conseil de Préfecture : « Considérant qu'il y a lieu d'annuler l'arrêté du Conseil de Préfecture et de renvoyer les parties devant le dit Conseil pour être statué après expertise, sur l'indemnité à laquelle la compagnie pourra avoir droit pour le passé à raison de l'occupation... »

On ne peut que regretter la jurisprudence inaugurée par ce dernier arrêt. M. Christophle² trouve qu'il est dangereux de formuler, en droit administratif, une doctrine générale dont on applique les conséquences à des matières différentes ; souvent, en voulant établir des règles générales, on se heurte au texte et à l'esprit des lois spéciales à une matière. La juridiction du Conseil de Préfecture est exceptionnelle ; il ne peut statuer que dans les cas et suivant les formes et conditions qui sont déterminées par la loi ; en cette matière, le Conseil de Préfecture ne peut statuer qu'en vertu de l'article 4 de la loi de pluviôse et de la loi du 22 juillet 1889, dans les conditions et suivant les règles de forme et de fond posées par cette dernière. Si l'on applique ces règles dans l'hypothèse que nous examinons, il n'y a plus aucune différence entre les propriétés soumises à la servitude et celles qui en sont affranchies : provision est due à l'acte administratif,

¹ C. d'Et., 5 août 1881, C^{ie} des Salins du Midi, p. 790.

² Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des trav. publ.*, t. II, n^o 2238, pp. 340 et ss.

c'est-à-dire que le propriétaire du terrain ne peut pas s'opposer à l'envahissement de sa propriété, et que, comme ni le recours au Conseil de Préfecture, ni le recours au Conseil d'Etat ne sont suspensifs, on fait des fouilles, on s'empare des matériaux, et, si enfin l'arrêté préfectoral est annulé, il obtient que l'occupation cesse pour l'avenir, alors que le plus souvent la propriété a éprouvé des dommages. Pour la réparation du préjudice causé, l'indemnité à laquelle a droit le propriétaire est la même que celle qui est due lorsqu'une propriété est soumise à une occupation légalement désignée. De plus, lorsque les actes qui donnent à un travail le caractère de travail public viennent à être annulés, les conséquences qui en découlent ne sont pas réglées par la juridiction administrative, mais par la juridiction civile. Si une décision du Tribunal des Conflits a admis que l'annulation d'un acte administratif ne lui fait pas perdre, au point de vue de la compétence, son caractère, on peut citer un arrêt antérieur qui a statué en sens contraire et a reconnu la compétence des tribunaux judiciaires¹.

¹ Conflits, 18 juillet 1874, Langlade, c/ Daubèze, p. 703.

CHAPITRE V

RÈGLES SPÉCIALES DE PROCÉDURE. DE L'EXPERTISE

Les règles de la procédure devant le Conseil de Préfecture ont été indiquées dans la loi du 21 juin 1865 et le décret du 12 juillet 1865, modifiés et complétés par la loi du 22 juillet 1889.

Le but du législateur a été d'instituer une procédure très simple : deux principes la caractérisent. Devant toute juridiction administrative, les juges ont la direction de la procédure ; le ministère des avoués et des avocats n'est pas exigé par la loi ; les parties se présentent elles-mêmes, accomplissent elles-mêmes les actes de la procédure, et peuvent, dans leur propre cause, prendre part au débat oral de l'audience publique.

L'essence de l'instruction consiste dans la procédure écrite ; le débat oral ne consiste que dans le rapport fait par le juge chargé de la direction de l'affaire, les conclusions du commissaire du Gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE : G. Teissier et F. Chapsal, *Traité de la procédure devant les Conseils de Préfecture* (titre II, ch. 1-II, pp. 115-173). — Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des trav. publ.* (t. II, V^e partie, titre III, ch. 1, sect. II, n^o 2824). — Rapport de M. Léon Clément, au Sénat, D., 1890, IV, 3.

Les formes ordinaires de procédure sont applicables à l'action en indemnité, pour dommages causés par les travaux publics, portée devant le Conseil de Préfecture ; des règles spéciales existent pour l'expertise, qui est la formalité caractéristique de la procédure écrite ; son étude fera l'objet de ce dernier chapitre.

I. Caractères de l'expertise. — II. Formes de l'expertise. — III. Objet de l'expertise. — IV. Du référé administratif ; telles sont les quatre questions que nous devons successivement examiner.

Section I. — Caractères de l'expertise.

« L'expertise consiste à charger des personnes compétentes, appelées experts, de faire, en vue de la solution d'un procès, des constatations exigeant des connaissances techniques, et d'exposer au juge le résultat de leur examen dans un rapport écrit ¹. »

Jusqu'à la promulgation de la loi du 22 juillet 1889, les expertises en matière de torts et dommages causés par l'exécution des travaux publics ont été régies par l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807. L'expertise était obligatoire à peine de nullité ; le Conseil de Préfecture devait l'ordonner d'office, alors même qu'elle n'était pas demandée par les parties ; elle présentait, en outre, cette particularité que, si les experts n'étaient pas d'accord, il devait être procédé à une tierce expertise.

Les articles 13 et suivants de la loi du 22 juillet 1889 ont abrogé et transformé les dispositions de la loi du 16 septembre 1807. Aux termes de l'article 13, l'expertise

¹ Teissier, *op. cit.*, ch. 1, p. 115.

n'est plus obligatoire, elle est, en principe, facultative. « Le Conseil de Préfecture peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant faire droit, qu'il sera procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision. » Toutefois, par dérogation à cette règle, le § 3 de l'article 13 décide que dans la matière des dommages résultant de l'exécution des travaux publics, dommages qui comprennent les extractions de matériaux et les occupations temporaires, aussi bien que pour les dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux, l'expertise doit être ordonnée par le Conseil de Préfecture « si elle est demandée par les parties ou par l'une d'elles pour faire vérifier les faits qui servent de base à la réclamation ».

Cette garantie accordée aux parties existait avant la loi du 22 juillet 1889. L'article 56 de la loi du 16 septembre 1807 l'avait établie pour l'évaluation des indemnités relatives à une occupation de terrains, mais une jurisprudence constante étendait l'application de cet article à tous les dommages résultant de l'exécution des travaux publics, quelles que fussent leur cause et leur nature, sans distinguer si le préjudice était causé à une propriété ou à une personne. La seule modification apportée par la loi nouvelle à la législation antérieure, c'est que l'expertise n'est obligatoire pour le Conseil de Préfecture que si elle est réclamée par les parties ; sous l'ancienne procédure, au contraire, la nécessité de recourir à une expertise s'imposait, indépendamment de toute demande des parties.

Malgré le caractère impératif de l'article 13, le Conseil de Préfecture peut se dispenser de recourir à ce moyen de vérification, même dans les cas où elle est réclamée par les parties. On ne peut pas dresser une liste invariable

des cas où l'expertise n'est pas nécessaire, c'est une question d'appréciation pour chaque affaire ; pour qu'elle ne soit pas obligatoire, il faut être certain qu'elle ne puisse produire aucun résultat pour la solution du litige ; en effet, « pourquoi les longs délais d'une expertise, pourquoi des frais frustratoires, alors que les constatations contradictoires, même favorables aux prétentions du réclamant, ne changeraient rien à la décision¹ ? »

Il en est ainsi lorsque la réclamation est de nature à être écartée, soit par une fin de non-recevoir indépendante de toute vérification matérielle, soit par tout autre moyen de droit, alors même que les allégations du demandeur seraient admises, tel serait le cas si la réclamation émanait d'une partie sans qualité ou si elle était éteinte par prescription.

Il en est encore ainsi lorsque les parties s'accordent sur les causes du dommage, les circonstances dans lesquelles il s'est produit et l'importance du préjudice², si l'une d'elles fait abandon ou renonciation de son droit à indemnité³, ou bien lorsque la vérification des faits est inutile, le dommage ne donnant lieu à aucune indemnité, comme par exemple un préjudice moral ou un dommage indirect et non matériel⁴.

Le Conseil de Préfecture, avant la loi de 1889, ne pou-

¹ Conclusions du Commissaire de Gouvernement, de Belbeuf (affaire Lacrouts).

² C. d'Et., 16 janvier 1862, C^{ie} d'Assurances générales maritimes, p. 37.

³ C. d'Et., 4 février 1869, Lacrouts, p. 106.

⁴ C. d'Et., 5 mai 1859, Hubie, p. 344. — 2 mai 1866, Bompois, p. 424. — 10 août 1869, Lartigue, p. 237. — 6 août 1881, Piette et consorts, p. 794.

vait pas remplacer l'expertise par une visite des lieux ou une enquête¹ ; l'article 25 de la loi de 1889 décide que « le Conseil peut, lorsqu'il le croit nécessaire, ordonner qu'il se transportera tout entier ou que l'un ou plusieurs de ses membres se transporteront sur les lieux pour y faire les constatations et vérifications déterminées par son arrêté » ; d'autre part, l'article 26 décide que le Conseil « peut, soit sur la demande des parties, soit d'office, ordonner une enquête sur les faits dont la constatation lui paraît utile à l'instruction de l'affaire ». Ces mesures d'instruction sont facultatives pour le Conseil de Préfecture.

Lorsque l'expertise est réclamée, le Conseil de Préfecture ne pourrait s'en référer à une autre expertise ordonnée sur les mêmes faits par une autre juridiction et refuser de prescrire l'expertise dans les formes de la loi du 22 juillet 1889. Avant cette loi, le Conseil d'Etat avait jugé, à diverses reprises, que l'expertise ne pouvait être suppléée par une expertise ordonnée par une décision d'un tribunal civil² ou de commerce³ précédemment saisi de la même demande d'indemnité, ou une ordonnance de référé⁴. Ces décisions jurisprudentielles sont applicables aujourd'hui dans le cas où l'expertise réclamée par une des parties est obligatoire pour le Conseil de Préfecture.

Pour terminer cette première section, nous parlerons

¹ C. d'Et., 7 mars 1861, Vallois, p. 166. — 23 janvier 1880, C^{ie} Ch. de fer P.-L.-M., c/ Sollier, p. 109. — 2 décembre 1887, Pozzo-di-Borgo et autres, p. 776.

² C. d'Et., 22 juin 1850, C^{ie} Ch. de fer de Strasbourg à Bâle, c/ Boyer, p. 611.

³ C. d'Et., 12 juillet 1855, Bourdet, p. 520.

⁴ C. d'Et., 21 juillet 1858, Bompis, p. 536.

brèvement de la procédure relative au règlement de l'indemnité en matière de dommages causés aux personnes et d'occupation temporaire de terrains.

L'expertise est nécessaire pour les dommages causés aux personnes; avant la loi de 1889, la jurisprudence soumettait ces dommages à l'expertise spéciale de l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807¹.

Depuis l'abrogation de ce texte, les dommages causés aux personnes sont soumis aux règles établies par la loi de 1889. En dehors de l'expertise destinée à faire connaître les causes de l'accident, l'état des lieux et des travaux qui l'ont occasionné, le Conseil de Préfecture devra ordonner une visite médicale pour constater l'état de la personne blessée, s'il trouve insuffisants les certificats produits.

La rigueur des formes prescrites pour les expertises en matière de dommages, doit céder devant des considérations pratiques qui n'en permettent pas l'emploi, lorsque les réclamations formées devant le Conseil de Préfecture sont relatives à des blessures reçues dans l'exécution des travaux. La vérification ordonnée par le Conseil de Préfecture à l'effet de constater l'état des victimes, n'est pas assujettie aux formalités ordinaires, le Conseil de Préfecture peut directement choisir les médecins, sans mettre préalablement les parties en demeure de faire cette désignation.

Avant la loi du 22 juillet 1889, la procédure relative

¹ C. d'Et., 11 décembre 1874, Clouzet, p. 966. — 8 mars 1886, Garcia, p. 746. — 8 mars 1889, C^{ie} Ch. de fer P.-L.M., c/ con-sorts Quinson, p. 343. — Conflits, 11 novembre 1882, V^{ve} Quinson, p. 884.

au règlement de l'indemnité en matière d'occupation temporaire de terrains, était organisée par les articles 56, 57 de la loi du 16 septembre 1807, dont l'application avait été consacrée par l'article 8 du décret du 8 février 1868 et par l'article 17 de la loi du 21 mai 1836 pour les dommages résultant des travaux de voirie vicinale.

Cette législation a été abrogée par la loi du 22 juillet 1889, et par la loi du 29 décembre 1892, relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. L'article 10 de cette dernière loi a rendu applicables aux occupations temporaires de toute nature, les prescriptions de la loi du 22 juillet 1889 (art 13 à 25).

On doit toutefois restreindre à la matière des occupations temporaires deux dispositions spéciales de la loi du 29 décembre 1892 : l'une, l'article 17, limite la durée de l'action en indemnité à deux ans, à partir de la cessation de l'occupation ; l'autre, l'article 19, dispense des droits de timbre et d'enregistrement « les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes ».

Section II. — Formes de l'expertise.

L'article 13, dans son premier alinéa, prévoit deux hypothèses : ou bien l'expertise est demandée par les parties ; ou bien le Conseil de Préfecture a ordonné d'office qu'il serait procédé à cette mesure de vérification ; nous allons les étudier successivement.

I. *De l'expertise demandée par les parties. Nomination et nombre des experts.* — L'article 14, réglant le mode de nomination des experts et leur nombre, pose le prin-

cipe suivant : « L'expertise sera faite par trois experts » (alinéa 1^{er}) ; dans ce cas, « l'un d'eux est nommé par le Conseil de Préfecture et chacune des parties est appelée à nommer son expert » (alinéa 3^e). Il résulte de ce texte que l'administration ne peut plus, comme sous l'empire de la loi de 1807, choisir pour son expert, et le Conseil de Préfecture pour troisième expert, un fonctionnaire ayant exprimé une opinion dans l'affaire litigieuse ou ayant pris part aux travaux.

Telle est la règle à suivre, à moins, ajoute l'article 14, « que les parties ne consentent qu'il y soit procédé par un seul » ; « dans ce dernier cas, l'expert est nommé par le Conseil, à moins que les parties ne s'accordent pour le désigner. »

Ce n'est pas le Conseil de Préfecture qui décide, suivant la nature et les circonstances de l'affaire, si l'expertise doit être faite par un ou trois experts ; seules, les parties, grâce à leur bonne entente, ont la faculté de faire réduire le nombre des experts à un seul ; elles peuvent même désigner cet expert unique, le Conseil de Préfecture n'intervient que s'il leur est impossible de s'entendre sur ce choix. Si le Conseil de Préfecture nommait l'expert unique sans le consentement des parties, sa décision serait entachée de nullité¹.

L'article 14 a abrogé par ses dispositions les règles posées par l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807, et a supprimé la tierce expertise, qui entraînait non seulement une perte de temps et une augmentation de frais, mais donnait lieu à des difficultés.

¹ C. d'Et., 30 juillet 1875, ville de la Châtre, c/ Dalifol et Huet, p. 754. — 27 décembre 1878, Min. des Trav. publ., c/ Perchey, p. 1106.

Presque toujours les deux experts étaient divisés ; la nomination d'un tiers expert devenait nécessaire ; lorsqu'il s'agissait des travaux de l'Etat le tiers expert était, de droit, l'ingénieur en chef du département ; de là de graves inconvénients ; comme l'a fait remarquer très justement M. Clément, rapporteur au Sénat, l'ingénieur en chef du département était le fonctionnaire qui a conçu, dirigé et fait exécuter les travaux dont la partie lésée se plaint, « il lui était difficile de rester impartial, et surtout, quelles que fussent la droiture et la justesse de ses appréciations, de mettre son impartialité à l'abri du soupçon ».

La loi de 1889 a donné satisfaction aux critiques formulées et toute garantie aux particuliers, en ordonnant une expertise collective dans laquelle le troisième expert est appelé à procéder en même temps que les deux autres nommés par les parties. Depuis la promulgation de cette loi, de nombreux arrêts ont déclaré que le Conseil de Préfecture ne pouvait plus ordonner de tierce expertise ; le Conseil d'État, en présence du désaccord des experts, prescrit une nouvelle expertise, conformément à l'article 13¹.

Chaque partie fait elle-même choix de son expert ; elles peuvent procéder immédiatement à cette désignation, si elles assistent à la séance publique où l'expertise est ordonnée. Si elles ne sont pas présentes, si elles n'ont

¹ C. d'Et., 26 février 1892, Ollagnier, p. 221. — 31 mai 1895, C^{ie} Ch. de fer du Midi, p. 490. — 15 novembre 1895, Cousin, p. 724. — 19 juin 1896, Navet, p. 513. — 23 juillet 1897, Mondou, p. 586. — 3 décembre 1897, Pailler, p. 754. — 17 décembre 1897, Mathieu, p. 813. — 24 décembre 1897, C^{ie} d'Orléans, c/Muret, p. 849.

pas, dans leurs requêtes et mémoires, désigné leur expert, les parties sont invitées, d'après l'article 15, par une notification faite conformément à l'article 7, à le désigner dans le délai de huit jours; « si cette désignation n'est pas parvenue dans ce délai, la nomination est faite d'office par le Conseil de Préfecture ». Si le Conseil de Préfecture avait nommé les experts avant d'avoir mis préalablement les parties en demeure de choisir leurs experts ou avant l'expiration du délai, sa décision serait entachée de nullité¹.

D'après la législation antérieure à la loi de 1889, le nombre des experts n'était pas limité; et dans le cas où il y avait plusieurs parties en cause, il était admis que chaque intéressé nommait son expert; il y avait, par suite, autant d'experts que d'intérêts distincts. La loi de 1889, en fixant le chiffre de trois experts, s'est placée au point de vue le plus général et dans l'hypothèse la plus fréquente, celle où il ne se présente que deux parties en cause; il fallait un nombre impair pour éviter les partages et une tierce expertise; en conséquence, quel que soit le nombre des parties en cause, chacune de celles qui ont un intérêt distinct et opposé doit être invitée à nommer un expert; faute d'y procéder, le Conseil de Préfecture, en vertu de l'article 15, doit y pourvoir séparément pour chacune d'elles. C'est du reste en ce sens que le Conseil d'État avait interprété la législation antérieure² et qu'il interprète la législation actuelle³.

¹ C. d'Et., 19 avril 1859, Bodeau-Machefert, p. 309. — 23 mars 1888, ville de Bourges, c/ Laporte, p. 315.

² C. d'Et., 27 juillet 1858, Paillot, p. 553. — 2 mai 1868, Garnier, p. 427. 5 avril 1878, Boillot, p. 383.

³ 1^{er} juillet 1892, V^{te} Vaccaro, c/ Garnier, p. 588. — 25 juin 1897, ville de Vannes, p. 491.

II. *Expertise ordonnée d'office.* — Le Conseil de Préfecture a le droit d'ordonner d'office une expertise, si dans le cours d'une instance, il reconnaît la nécessité de recourir à cette mesure il doit alors mettre les parties en demeure de choisir leurs experts, conformément à l'article 15 ; cette mise en demeure est une formalité essentielle, exigée à peine de nullité.

Après avoir examiné les règles concernant la nomination des experts, nous allons étudier les deux questions suivantes qui se placent naturellement dans cette section : 1^o Quelles sont les personnes pouvant être désignées comme experts ; 2^o les modifications qui peuvent se produire dans leur désignation.

1^o *Qui peut être expert ?* — En principe, toute personne peut être désignée comme expert par les parties ; toutefois, les personnes auxquelles un principe d'ordre public ou un texte de loi interdisent ces fonctions sont incapables d'être désignées. Tels sont : 1^o Les conseillers qui ordonnent l'expertise, leur rôle est d'être juges au procès ; 2^o les interdits pour cause d'imbécillité, démence, fureur (article 489 Code civil) ; 3^o les individus dégradés civiquement, ou privés, par suite de condamnations correctionnelles, du droit d'être experts devant les tribunaux (Code pénal, art. 34, § 3, 42, § 7).

A ces trois causes d'incapacité la loi de 1889 en a ajouté une nouvelle dans son article 17 : « Les fonctionnaires qui ont exprimé une opinion dans l'affaire litigieuse, ou qui ont pris part aux travaux qui donnent lieu à une réclamation, ne peuvent être désignés comme experts. »

D'après ce texte, toute personne qui a émis un avis sur le

litige ou qui a concouru à la préparation ou à la direction des travaux donnant lieu au procès, ne peut être choisie comme expert, soit par les parties, soit par le Conseil de Préfecture. Cette incapacité s'étend à tous les fonctionnaires de l'État, et notamment à ceux qui étaient chargés de la tierce expertise sous l'empire de la loi de 1807, aux agents des départements, des communes et des établissements publics, tels que agents voyers, architectes.

2^o Modifications dans la désignation des experts. — Jusqu'à la prestation de serment, chaque partie est libre de choisir un autre expert.

Les experts peuvent également refuser la mission qui leur a été confiée ; la loi leur laisse la plus complète liberté d'acceptation. Mais « l'expert qui, après avoir accepté sa mission, ne la remplit pas, peut être condamné à tous les frais frustratoires et même à des dommages intérêts, s'il y a lieu » (art. 18, § 2).

Les experts peuvent être empêchés de remplir leur mission, soit parce que les parties refusent de mettre à leur disposition les pièces qui leur sont nécessaires, soit pour des motifs divers, comme la maladie, la mort ou même la crainte de s'exposer à un dommage. Dans ce dernier cas, l'expert est dans la même situation que le mandataire, qui peut renoncer au mandat lorsqu'il se trouve dans l'impossibilité de l'exercer sans en éprouver un préjudice considérable (art. 2007, Code civil).

En cas de non-acceptation, d'empêchement, de décès d'un expert, il est procédé à son remplacement dans les formes prescrites pour sa nomination.

Lorsque les experts ont été désignés d'office par le Conseil de Préfecture, les parties ont le droit de les récuser ;

c'est-à-dire, de leur faire retirer la mission qui leur avait été confiée.

L'article 17, § 2, dispose que « les règles établies par le Code de procédure civile pour la récusation des experts sont applicables dans le cas où les experts sont désignés d'office par le Conseil de Préfecture ». Les juges ont un pouvoir discrétionnaire pour apprécier les motifs des reproches.

En ce qui concerne les formes à suivre pour obtenir la récusation des experts, l'article 17, § 3, indique dans quel délai les parties sont tenues de proposer la récusation ; « la récusation doit être proposée dans les huit jours de la notification de l'arrêté qui a désigné l'expert ; elle est jugée d'urgence ». Si la récusation est admise, le Conseil de Préfecture doit inviter les parties à remplacer l'expert récusé ou à en désigner un d'office ; si la récusation est rejetée, l'arrêté du Conseil de Préfecture est, comme toutes ses décisions, susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat.

Section III. — Objet de l'Expertise.

Avant de procéder à leurs opérations, les experts doivent prêter serment (art. 16) ; cette garantie était déjà exigée par la jurisprudence avant la loi de 1889¹.

C'est devant le Conseil de Préfecture que les experts prêtent serment ; il n'est pas nécessaire que les parties y assistent, ni qu'elles soient mises en demeure d'y assister. L'absence d'un des experts ne peut empêcher la prestation de serment de ceux qui sont présents ; le Conseil de

¹ C. d'Et., 10 janvier 1873, Colombier, p. 43. — 24 juin 1881, Della-Casa, p. 655.

Préfecture peut ajourner le serment de l'expert retardataire, ou, pour lui donner plus de facilités, peut désigner un fonctionnaire public auquel il délègue à cet effet ses pouvoirs.

La prestation de serment est une formalité substantielle qui doit être observée, même en cas d'urgence. Le Conseil de Préfecture ne pourrait même pas en dispenser les experts qui sont habituellement choisis pour remplir ces fonctions ; ils sont chargés, en effet, d'une mission temporaire et distincte pour chaque expertise. L'omission de la prestation de serment entraîne la nullité de l'expertise¹.

Toutefois, les parties peuvent, par une convention expresse et pour éviter des frais, demander au Conseil de Préfecture de dispenser les experts de cette formalité².

L'expertise se divise en deux opérations : la vérification à laquelle procèdent les experts, et la rédaction de leur rapport. Les vérifications doivent porter sur les points déterminés par la décision du Conseil de Préfecture (art. 13, § 1) ; elles doivent être faites en commun, à peine de nullité ; cette dernière solution résulte implicitement de l'article 20 de la loi du 22 juillet 1889 ; « s'il y a plusieurs experts, ils procèdent ensemble à la visite des lieux ».

Pour leurs travaux, les experts doivent avoir en leur possession une expédition de l'arrêté qui détermine leurs pouvoirs et toutes les pièces du procès. Pour former leur

¹ C. d'Et., 31 juin 1859, Lafont, p. 455. — 10 mai 1860, Gaëtan-Ricca, p. 390.

² C. d'Et., 7 janvier 1869, Betselère, p. 29. — 27 décembre 1878, Min. des Trav. publ., c/ Porchez, p. 1107. — 10 mars 1881, ville de Paris, p. 288.

conviction, ils ont la faculté de faire toutes les vérifications et de prendre toutes les informations qu'ils jugent utiles ; ils peuvent même entendre des personnes à titre de renseignement, mais ils ne peuvent pas procéder à une enquête. Les opérations de l'expertise doivent se faire en présence des parties, qui ont le droit de fournir aux experts toutes les explications qu'elles jugent nécessaires à l'appui de leurs prétentions ; elles ont également le droit de présenter des observations sur les contestations dans le cours des opérations ; ces observations doivent être consignées dans le rapport (art. 19, § 2).

L'article 19, § 1, confirmant sur ce point la jurisprudence antérieure, décide que « les parties doivent être averties par le ou les experts des jours et heures auxquels il sera procédé à l'expertise ; cet avis leur est adressé quatre jours au moins à l'avance, par lettre recommandée ». Cet avertissement est une formalité essentielle dont l'omission ferait annuler l'expertise. Une fois averties, les parties peuvent ou non assister aux vérifications des experts ; leur absence ne pourrait pas empêcher les experts de procéder valablement à leurs travaux.

Lorsque les vérifications sont achevées, les experts doivent dresser un rapport ; dans ce rapport, les experts doivent relater les diverses phases de leurs opérations et donner leur opinion motivée. Un seul rapport doit être dressé (art. 20) ; il doit être écrit sur papier timbré et enregistré. S'ils sont d'avis différents, ils indiquent l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui. Lorsque le rapport est terminé dans le délai fixé par l'arrêté du Conseil de Préfecture (art. 16, *in fine*), les experts doivent le déposer au greffe. « Les parties sont invitées, par une notification faite conformément à l'article 7, à en prendre

connaissance et à fournir leurs observations dans le délai de quinze jours : une prorogation de délai peut être accordée » (art. 21).

Les experts ont accompli leur mission après le dépôt de leur rapport au greffe. Toutefois, « si le Conseil ne trouve pas dans le rapport d'expertise des éclaircissements suffisants, il peut ordonner un supplément d'instruction ou bien ordonner que les experts comparaitront devant lui pour fournir les explications et renseignements nécessaires » (art. 22). Le Conseil de Préfecture pourrait même prescrire une seconde expertise portant sur des points distincts des premiers¹.

Le Conseil de Préfecture n'est pas obligé de suivre l'avis des experts, même lorsqu'il est unanime.

« Les experts joignent à leur rapport un état de leurs vacations, frais et honoraires. La liquidation et la taxe en sont faites par arrêté du Président du Conseil de Préfecture, même en matière de contributions directes ou de taxes assimilées, conformément au tarif qui sera fixé par un règlement d'administration publique..... » (art. 23).

Section IV. — Du Référé administratif.

Le Code de Procédure civile attribue au Président du Tribunal civil un pouvoir de juridiction pour statuer, par voie d'ordonnance, sur toutes les mesures provisoires destinées à sauvegarder, en cas d'urgence, les droits des parties, sans causer de préjudice au principal ; cette procédure constitue ce qu'on appelle le référé (art. 806 et suivants).

¹ C. d'Et., 12 novembre 1897, Leguel, p. 692.

Un certain nombre d'arrêts de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel ont soutenu pendant quelque temps que le Président du Tribunal civil, statuant en référé, était compétent, non seulement pour les matières civiles, mais même pour les matières administratives, et pouvait ordonner toutes les constatations urgentes et toutes les mesures nécessaires, relatives au contentieux des travaux publics.

Cette jurisprudence ne s'est pas maintenue et s'est fixée dans le sens de l'incompétence absolue du Président du Tribunal civil¹. Les articles 806 et suivants du Code de procédure civile ne s'appliquent, en effet, qu'aux matières civiles ; en les étendant aux matières administratives, la jurisprudence violait le principe de la séparation des pouvoirs, et cette règle, que le juge du principal peut seul ordonner les mesures préparatoires de l'instruction ; de plus, un tribunal doit exercer lui-même les droits qu'il tient de la loi ; si le président du Tribunal civil peut exercer à la place du tribunal le droit de statuer en référé, c'est parce que la loi a permis cette délégation de pouvoir ; dès lors, le Président du Tribunal civil ne saurait avoir une autre compétence et d'autres droits que ceux qui lui sont conférés par la loi.

D'autre part, la jurisprudence refusait au Préfet et au Vice-Président du Conseil de Préfecture le droit de statuer en référé ; un tribunal ne peut déléguer l'un de ses pouvoirs que si cette délégation est permise par la loi :

¹ Montpellier, 11 mars 1862, Combes, c/ préfet de l'Hérault, D.. 63, II, 28. — C. d'Et., 18 novembre 1869, Mohamed-ben-Cheik, p. 897. — 22 janvier 1867, Pajot, p. 90. — 23 janvier 1888, Serra et d'Ortoli, p. 78.

en matière administrative, aucun texte de loi ne permettait au Conseil de Préfecture de déléguer au Préfet, son Président, ou au Vice-Président le pouvoir de statuer en référé.

Cette double incompétence a donné lieu à des difficultés fondées sur l'impossibilité pratique où se trouvaient les particuliers d'obtenir en temps utile, de la juridiction administrative, les constatations nécessaires à l'appréciation de leurs réclamations. Pour parer aux inconvénients résultant de cette lacune législative, plusieurs Conseils de Préfecture, notamment celui de la Seine, prirent l'habitude d'ordonner, sur la demande des intéressés, les constatations urgentes et nécessaires à la conservation de leurs droits, lorsque l'état des lieux risque d'être modifié ; le Conseil d'Etat, par de nombreux arrêts, consacra cette pratique, et ainsi s'établit la jurisprudence autorisant le Conseil de Préfecture à statuer en référé¹.

C'est cette jurisprudence que la loi du 22 juillet 1889 a consacrée dans son article 24 ; mais cette loi a créé un mode de procéder plus rapide, en conférant au Président du Conseil de Préfecture le droit d'ordonner les constatations urgentes, droit qui, d'après la jurisprudence antérieure, ne pouvait être exercé que par le Conseil de Préfecture tout entier. Cet article décide qu'« en cas d'urgence le Président du Conseil de Préfecture peut, sur la

¹ C. d'Et., 26 décembre 1873, ville d'Alger, c/ Brincat, p. 966. — 2 mai 1884, Min. des Trav. publ., c/ Maquenne, p. 342. — 11 juin 1886, Crillon, p. 527. — 16 décembre 1887, Min. des Trav. publ., c/ Legrand, p. 824. — 3 février 1893, Guihot, pp. 100-101.

demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant ce conseil ». Le Président du Conseil de Préfecture n'a pas d'autre pouvoir que celui de prescrire une simple mesure conservatoire, un constat de l'état des lieux ou de faits matériels susceptibles d'échapper à une vérification ultérieure, et non pas une véritable expertise. La vérification doit être faite sans qu'il y ait lieu d'apprécier le fond du litige, c'est-à-dire les droits respectifs des parties, la recevabilité et le mérite de leurs prétentions ; le Président du Conseil de Préfecture ne peut rendre aucune décision provisoire sur le litige ni même arrêter provisoirement l'exécution des mesures prescrites par l'administration, il peut désigner un expert s'il y a lieu.

La demande tendant à ce qu'il soit procédé à des constatations urgentes doit être introduite par voie de requête dans la forme ordinaire. Le président ou le conseiller délégué pour le remplacer, statue sur cette demande dans une audience spéciale ; à raison de cette urgence, la loi n'a pas exigé que le débat fût contradictoire ; aussi l'article 24, *in fine*, décide-t-il qu'avis de la mesure est immédiatement donné au défendeur éventuel.

Le Président ou le conseiller délégué n'est compétent pour ordonner un constat par voie de référé, que dans les matières où le Conseil de Préfecture serait compétent lui-même pour statuer sur le principal et au fond, et qu'en cas d'urgence.

L'expert chargé de faire le constat est nommé par le Président ; ce constat n'étant qu'une mesure conservatoire et non une expertise, il s'ensuit que les règles établies pour les expertises ordinaires ne sont pas applicables

à cette matière. La mission de l'expert consiste à vérifier les faits matériels dont la constatation a été ordonnée à raison de l'urgence, à consigner dans un procès-verbal, régulièrement dressé, l'état des lieux, et à en conserver la trace et le souvenir ; il ne lui est pas permis de donner son avis.

Vu :
Lyon, le 1^{er} décembre 1899,
Le Président de la thèse,
J. APPLETON

Permis d'imprimer,
Lyon, le 11 décembre 1899.
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
G. COMPAYRÉ

Vu :
Lyon, le 11 décembre 1899,
Le Doyen de la Faculté,
E. CAILLEMER

BIBLIOGRAPHIE

TRAITÉS GÉNÉRAUX

- LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2 volumes in-8°, 2^e édition, Paris, Berger-Levrault, 1896, tome II, livre V, chap. II, pp. 155-183.
- CHRISTOPHE, *Traité théorique et pratique des travaux publics*, 2^e édition, par P. Auger, 2 vol. in-8°, Paris, Maresq aîné, 1889-1890, tome II, IV^e partie, titre III, n^{os} 2261-2309, pp. 357-398 ; titre IV, n^{os} 2310-2223, pp. 399-408 ; chap. V, n^{os} 2223-2244, pp. 328-346 ; n^{os} 2245-2261, pp. 346-356. — V^e partie, titre III, n^{os} 2278-2851, pp. 690-727.
- AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole des ponts et chaussées*, 2 vol. in-8°, 3^e édition, Paris, V^{ie} Ch. Dunod, 1885-1886 ; tome II, titre III, pp. 444-459-469-541.
- COTELLE, *Cours de droit adm. appliqué aux travaux publics*, 4 vol. in-8°, 3^e édition, 1859-1862 ; t. II, livre VII, p. 17 et suivantes, 73-84.
- DARESTE, *la Justice administrative en France*, in-8°, 2^e édition, Paris, Larose, 1898, 1^{re} partie, pp. 121 et suiv.
- DELANNEY, *les Occupations temporaires et la loi du 29 décembre 1892*, in-8°, Paris, Berger-Levrault, 1893, pp. 23 ; 58 à 64 ; 107 à 118.
- DUCROCQ, *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, in-8°, 7^e édition, Paris, Fontemoing, 1897 ; t. II, pp. 246-274.

- DUFOUR, *Traité général de droit adm. appliqué*, 8 vol. in-8°, 3^e édition, Paris, Delamotte, 1868-1870, t. VIII, p. 222-252.
- HAURIU, *Précis de droit adm. et de droit public général*, in-8°, 3^e édition, Paris, Larose, 1897, pp. 562 et suiv.; 760-775.
- DE LALLEAU, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 2 vol. in-8°, 4^e édition, Carillon Gœury, 1845, t. I, chap. v, pp. 134-218.
- LECHALAS, *Manuel de droit adm. Service des ponts et chaussées et des chemins vicinaux*, 3 vol. in-8°, Paris, Gauthier, Villars, 1889-1898, t. I, IV^e partie, chap. xv, xvi, xvii, xviii, pp. 344-425.
- PÉRIER, *Traité de l'organisation et de la compétence des Conseils de préfecture et des règles de la procédure à suivre devant eux*, 2 vol. in-8°, Paris, E. Plon, 1884, t. I, pp. 47, 51, 365-438, 438-455.
- PERRIQUET, *Traité théorique et pratique des travaux publics*, 2 vol. in-8°, Paris, Marchal, Billard et C^{ie}, 1883, t. II, titre VII, pp. 190-264, 266-308, 310-323.
- PICARD, *Traité des chemins de fer*, Paris, J. Rothschild, 1887, t. II, pp. 825, 848-850, 968-971.
- SERRIGNY, *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière adm.*, 3 vol., 2^e édition, Paris, 1865, t. II, pp. 157-312.
- SERRIGNY, *Questions et traité de droit adm.*, Paris, Aug. Durand, 1854 (ouvrage emprunté à la bibliothèque de la Faculté de droit de Dijon), pp. 611 et suiv.
- SIMONET, *Traité élémentaire de droit public et adm.*, in-8°, 2^e édition, Paris, Pichon, 1893, pp. 534-546.
- TEISSIER et CHAPSAL, *Traité de la procédure devant les Conseils de préfecture*. Loi du 22 juillet 1889. Décret du 18 janvier 1890, in-8°, Paris, Marchal et Billard, 1891, titre II, pp. 115-173.

JURISPRUDENCE

- DALLOZ, *Répertoire méthodique et alphabétique*. Travaux publics, 1862, t. XLII, chap. ix, section III.

DALLOZ, Supplément au répertoire (Travaux publics, 1896), t. XVIII, chap. IV, section II.

— *Code des Lois politiques et adm. annotées et expliquées d'après la jurisprudence et la doctrine*, t. III, 1895.

REVUES ET ARTICLES

LE VASSEUR DE PRECOURT, *Revue générale d'administration*, publiée sous la direction de M. Block, Paris, Berger-Levrault, année 1886, t. XXVII, p. 301.

SANLAVILLE, de l'Occupation définitive des propriétés privées par le fait de l'administration ou de ses ayants droit (*Revue g^{le} d'adm.*), année 1888, t. XXXIII, p. 398; 1889, t. XXXIV pp. 23, 148, 297; 1890, t. XXXVII, pp. 269, 420).

BOURCART, de l'Occupation temporaire en vue de l'exécution des travaux publics (*Revue générale d'administration*, année 1894, t. II, pp. 257, 393; 1895, t. III, pp. 20, 144, 278, 410; t. IV, pp. 29, 139).

ZEGLIICKI, de la Compétence des tribunaux administratifs en matière d'accidents pour connaître des dommages aux personnes dans le cours de l'exécution d'un travail public (*Revue critique de législation et de jurisprudence en matière civile et adm.*, année 1898, t. XXVII, p. 247).

THÈSE

A. HANRY, *de la Compétence des Conseils de préfecture en matière de travaux publics*. (Faculté de droit de l'université de Rennes, 1898.)

Explication des renvois

Les arrêts du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, cités en note, sont extraits du *Recueil des arrêts*, fondé en 1821, par Macarel, continué par Lebon, Panhard, Hallays-Dabot.

Les arrêts de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel sont extraits du *Recueil périodique et critique de jurisprudence de Dalloz*.

TABLE

INTRODUCTION.	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Règles générales relatives à la compétence et au droit à l'indemnité.</i>	13
SECTION I. — Caractère d'ordre public de la compétence attribuée au Conseil de Préfecture. . . .	15
SECTION II. — Conditions de la compétence du Conseil de Préfecture en matière de dommages causés par les travaux publics.	17
§ 1. Il faut que les travaux d'où résulte le dommage soient des travaux publics.	18
§ 2. Il faut que les dommages se rattachent à l'exécution des travaux.	27
§ 3. Il faut qu'il s'agisse de préjudices autres que l'expropriation	27
§ 4. Il faut que les dommages soient causés par l'administration ou par des entrepreneurs ou concessionnaires qu'elle se substitue. . . .	30
SECTION III. — Conditions générales du droit à indemnité.	35
CHAPITRE II. — <i>Des dommages causés à la propriété immobilière et à la propriété mobilière.</i> . . .	45
SECTION I. — Des dommages permanents et des dommages temporaires.	46
I. Des dommages permanents	46
II. Des dommages temporaires.	57
§ 1. Dommages causés par les études préalables aux travaux publics.	58
§ 2. De l'occupation temporaire.	59
III. De l'occupation spéciale aux lignes télégraphiques et téléphoniques.	70

SECTION II. — Etude des dommages ayant donné lieu à des difficultés au point de vue de la compétence	79
§ 1. Dommages résultant de faits d'exploitation. . .	79
§ 2. Dommages postérieurs à l'exécution des travaux résultant du défaut d'entretien et des conditions défectueuses dans lesquelles ils ont été effectués	86
§ 3. Dommages résultant de l'inexécution des travaux publics et du refus d'alignement. . .	90
§ 4. Dommages provenant de fautes imputables aux agents de l'administration, à l'entrepreneur ou au concessionnaire.	92
SECTION III. — Dommages causés à la propriété mobilière.	99
CHAPITRE III. — <i>Dommages causés aux personnes.</i> . .	102
§ 1. Exposé et discussion de la controverse. . .	103
§ 2. Historique et état actuel de la question. . .	109
CHAPITRE IV. — <i>Questions réservées à l'autorité judiciaire</i>	130
SECTION I. — Questions se rattachant à l'expropriation.	130
SECTION II. — Dommages et occupations temporaires ayant fait l'objet de conventions privées. . .	141
SECTION III. — Travaux et occupations non autorisés.	145
I. Travaux non autorisés.	145
II. Occupations temporaires non autorisées. . . .	148
§ 1. Cas où l'entrepreneur a agi sans autorisation ou a outrepassé l'autorisation.	149
§ 2. Cas où la légalité de l'autorisation est contestée	160
CHAPITRE V. — <i>Règles spéciales de procédure. — De l'Expertise</i>	166
SECTION I. — Caractères de l'expertise	167
SECTION II. — Formes de l'expertise.	172
SECTION III. — Objet de l'expertise	178
SECTION IV. — Du Référé administratif.	181
BIBLIOGRAPHIE	187

